BP-96E

Backgrounder

Senate Reform

Louis Massicotte
Françoise Coulombe
Political and Social Affairs Division

April 1988

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

Research Branch

90-01919/

The Research Branch of the Library of Parliament works exclusively for Parliament, conducting research and providing information for Committees and Members of the Senate and the House of Commons. This service is extended without partisan bias in such forms as Reports, Background Papers and Issue Reviews. Research Officers in the Branch are also available for personal consultations in their respective fields of expertise.

© Minister of Supply and Services Canada 1989

Cat. No. YM32-2/96E
ISBN 0-660-13285-0

N.B. Any substantive changes in this Review which have been made since the preceding issue are indicated in **bold print.**

CE DOCUMENT EST AUSSI
PUBLIÉ EN FRANÇAIS

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLE OF CONTENTS

Page

AN OVERVIEW OF BICAMERALISM 1

THE CANADIAN SENATE 6
A. Formal Changes to the Senate Since 1867 7
B. Informal Changes to the Senate Since 1867 10

SENATE REFORM PROPOSALS SINCE 1968: THREE "GENERATIONS" 12

THE REPORT OF THE JOINT COMMITTEE 19
A. The Actual Proposals 19
B. Relative Position of the Proposed Senate 22
C. Reactions to the Report 25

RECENT SUPPORT FOR AN ELECTED SENATE 28
A. The Macdonald Commission Proposals 28
B. A "Triple E" Senate 30
C. Public Opinion 33

PROPOSED CONSTITUTIONAL AMENDMENT RESPECTING
THE POWERS OF THE SENATE 35

THE 1987 CONSTITUTIONAL ACCORD 36
A. Vacancies in the Senate 36
B. The Amending Formula 37
C. First Ministers' Conferences 38

CONCLUSION 39

APPENDIX: NOTE ON THE COMPARATIVE TABLE FOR ELECTED SENATES

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

SENATE REFORM

The commitment in the 1987 Constitutional Accord[1] to put Senate reform on the agenda of yearly constitutional conferences, and the growing support in some quarters for an elected Senate, have rekindled the long-standing debate on the future of the upper chamber of the Canadian Parliament. The purpose of this background paper is to take stock of this question.

AN OVERVIEW OF BICAMERALISM

In western constitutional history, bicameralism was originally justified by the need to represent the aristocratic element of society in a distinctive way within Parliament. The classical theory in relation to this was expressed in the 18th century by Montesquieu in a famous passage from his The Spirit of Laws:

> In a State, there are always people distinguished by birth, wealth or honours; but if they were mingled with the people, and if they had there only one voice like the others, public freedom would be their slavery, and they would have no interest in defending it, because most resolutions would be against them. The share which they have in legislation should therefore be proportionate to the other advantages which they have in the State: which will be the case if they form a body with the right to stop the undertakings of the people, as the people have the right to stop theirs.

---

(1) The reader should keep in mind that the amendments in the Constitutional Accord of 3 June 1987 will become part of the Canadian Constitution only after a constitutional resolution authorizing the Governor General of Canada to proclaim them has been approved by the Senate, the House of Commons, and the legislative assembly of each province.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

> Thus, legislative power will be entrusted to both the body of nobles and the body chosen to represent the people, each of which will have their meetings and deliberations separately, and separate views and interests.
>
> Of the three powers of which we have spoken, that of judging is, in a sense, nonexistent. There remain only two; and as they require a regulating power to temper them, the part of the legislative body which is composed of nobles is very well-suited to produce this effect.
>
> The body of nobles must be hereditary. It is so, firstly, by its nature; and, besides, it must have a very great interest in maintaining its prerogatives, hateful in themselves, and which, in a free State, must always be in danger.
>
> But, as an hereditary power could be tempted to pursue its own interests and neglect those of the people, it is necessary that in matters where there is a supreme interest in corrupting it, as with respect to laws concerning the raising of money, it plays a role in the legislation only in terms of its faculty of preventing, and not of its faculty of legislating.
>
> I call faculty of legislating the right to order by itself, or to correct what has been ordered by another. I call faculty of preventing, the right to render null and void a resolution taken by some other; which was the power of the tribunes of Rome. And although he who has the faculty to prevent may also have the right to approve, then, this approval is nothing more than a declaration that he will make no use of his faculty to prevent, and arises from this faculty.(2)

The preceding extract is taken from a chapter dealing with the British system. The reader will have recognized the description of the composition and powers of the British House of Lords. This chamber still constitutes the typical model of the aristocratic upper chamber, although its powers were significantly reduced by the Parliament Acts of 1911(3)

---

(2) Montesquieu, De l'esprit des lois (The Spirit of Laws), éditions Garnier Frères, Paris, 1973, Vol. 1, p. 172-173 (translation).

(3) 1 and 2 Geo. V, chap. 13.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

and 1949,(4) and its composition altered by the creation of Life Peers in 1958. In the 19th century, this model predominated in most European states, with the members of the upper chamber owing their seats either to heredity or to appointment by the sovereign.

If the need to privilege the leaders of society had remained the sole justification for upper chambers, one may wonder whether they would have survived the spreading of the democratic spirit over the last 200 years. But it is to the American Fathers of the Constitution that we owe the elaboration of a new justification for second chambers, this time as instruments of representation of the territorial communities of a State. The origin of the U.S. Senate, which is the example always referred to, is enlightening. The constitution framers of 1787 were trying to reconcile, through the process of federalism, the need for union with the maintenance of regional autonomy. But the less populous states viewed with apprehension the creation of a legislature endowed with important powers but within which the application of proportional representation would leave them in a minority position. The large states, on the other hand, could not accept being placed within this legislative body on an equal footing with states two or three times less populous. And, as de Tocqueville writes:

> Under these circumstances, the result was that the rules of logic were broken, as is usually the case when interests are opposed to arguments. The legislators hit upon a middle course which brought together by force two systems theoretically irreconcilable.
>
> The principle of the independence of the states triumphed in the formation of the Senate, and that of the sovereignty of the nation in the composition of the House of Representatives.
>
> Each state was to send two senators to Congress, and a number of representatives proportioned to its population.

---

(4) 12, 13 and 14 Geo. VI, chap. 103. See also O. Hood Phillips, Constitutional and Administrative Law, 5th edition, Sweet and Maxwell, London, 1973, p. 107-113.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

> It results from this arrangement that the state of New York has at the present day 33 representatives, and only two senators; the state of Delaware has two senators, and only one representative; the state of Delaware is therefore equal to the state of New York in the Senate, while the latter has 33 times the influence of the former in the House of Representatives. Thus the minority of the nation in the Senate may paralyze the decisions of the majority represented in the other house, which is contrary to the spirit of constitutional government.(5)

A reading of the Federalist Papers gives a clearer understanding of the intentions of the designers of this model. In their eyes, the equality of the states in the Senate was a constitutional acknowledgement of the sovereignty still left to the states and a way of ensuring the preservation of that sovereignty. At the same time, designation of senators by the state legislatures would permit more élitist recruitment ("a select appointment") while creating a useful link between the two levels of government.(6) This new model made it possible to create a moderating counterweight to the directly-elected house without openly contradicting the democratic principle. The French constitution framers of 1875 understood the usefulness of the model and transposed it within the framework of a unitary State by creating a Senate elected by the mayors and municipal councillors, with overrepresentation of the less populous and presumably more conservative communes, a model which is essentially still in force.

Second chambers have been passionately decried in some quarters. The old objection of Siéyès under the French revolution is well known: if the second chamber contradicts the first, it is not democratic; if it agrees with the first, it is unnecessary. While repeating this dilemma, which liberal minds considered simplistic, Harold Laski saw no reason to maintain this institution, even in federal states:

---

(5) Alexis de Tocqueville, Democracy in America, Vol. 1, New York, Alfred A. Knopf, 1946, p. 118-9.

(6) Alexander Hamilton, James Madison and John Jay, The Federalist Papers, Bantam Books, New York, 1982, p. 313-314.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

> Whether from the angle of its composition or of its powers, it is, in fact, impossible to discover a satisfactory Second Chamber in any way able to check the authority of the House of Commons. (...) Anyone who examines the nature and history of Second Chambers in general will discover that their main purpose is at least to delay, and, if possible, to prevent, the disturbance of the status quo. They are, in fact, part of the general tactic of conservatism. They enable the propertied interests in a State to interpose a barrier in the way of Radical legislation. (...) Indeed, it might be urged with justice that even in a Federal State no real necessity for a Second Chamber exists.(7)

These arguments, which ignore the role often played by second chambers in terms of regional representation or the improvement of laws, have not remained without effect in practice. "Almost obligatory prior to 1914," writes Michel Bouissou, "it (bicameralism) became optional between the two wars, and almost unusual in those constitutions entirely developed after 1945" (translation from French).(8) Opponents of the second chamber happily point to its abolition in Denmark, Sweden and New Zealand since the end of the second world war, as well as its total absence in the 10 Canadian provinces.(9) They refer to the successive reduction of the powers of the British House of Lords in 1911 and 1949 and the prudence with which the Canadian Senate uses its considerable constitutionally acknowledged powers. According to a survey of all countries a decade ago, unicameralism prevailed in 84 and bicameralism in 55.(10)

Nonetheless, many authors and politicians continue to defend vigorously the maintenance of second chambers. The historical evolution triumphantly pointed to by the partisans of unicameralism is not all on one

---

(7) Harold J. Laski, Studies in Law and Politics, George Allen and Unwin, London, p. 119 and 121.

(8) M. Bouissou, "Bicamérisme ou bicaméralisme" (bicameralism) in Encyclopaedia Universalis, p. 257.

(9) The last remaining provincial upper chamber, the Legislative Council of Quebec, was abolished in 1968.

(10) Laurent Trivelli, Le bicaméralisme (bicameralism), Payot, Lausanne, 1975, p. 67.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

side. In 1977, democratic Spain restored the Senate dissolved in 1923. And in France, the second chamber regained with the constitutional revision of 1954 and the Constitution of 1958 many powers of which it had been stripped in 1946.(11) In Canada, partisans of abolition of the Senate remain a minority, and the numerous proposals for reform in the last 20 years attest to the interest in a renewed Senate. More than two-thirds of the stable liberal democracies, the seven major western industrial powers without exception, and all federations possess second chambers. For a federal country, the question is no longer so much whether a second chamber is needed, but whether the existing one can play a role deemed useful by most electors, not only by those more wedded to tradition.

THE CANADIAN SENATE

Bicameralism has ancient roots in Canadian history. Since the earliest days of the representative system, our successive constitutions have always provided for the existence of a Legislative Council. The three original provinces of 1867 each possessed one at the time of Confederation. The model of the upper chamber appointed by the Crown and possessing powers equal to those of the lower chamber clearly predominated. Only the Legislative Council of United Canada (from 1856 to 1867) and that of Prince Edward Island (abolished in the 19th century) were elected by the population. The appointed upper chambers were very active, especially before the advent of ministerial responsibility and helped the British governors to resist the wills of the elected assemblies.

As envisaged in 1867, the Canadian Senate combined the two traditional justifications for bicameralism. Its promoters, who devoted more attention to it than to any other part of the new constitution, wanted to make it an instrument to defend the privileged classes. From this intention came appointment by the Crown and the property qualification of $4,000 (a very high sum at the time). The role of regional representation

---

(11) In 1946 and 1969, the French electorate refused to ratify by referendum the abolition of the second chamber.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

was shown in the over-representation of the less populous Atlantic provinces at the expense of Ontario and, to a lesser extent, Quebec. The goal of protecting minorities was shown in the creation, in Quebec only, of 24 senatorial constituencies and the requirement that Quebec senators should reside in or meet the land qualification in one of them: this system favoured the appointment of senators from Anglo-Quebec constituencies. Francophone minorities outside Quebec, however, did not receive the same consideration.

As established in 1867, the Senate was composed of 72 members, 24 for each of the three divisions of that era: Ontario, Quebec and the provinces then called Maritime provinces (Nova Scotia and New Brunswick). Its members were appointed for life by the Crown on the recommendation of the Prime Minister. In addition to the aforementioned property qualification, they had to be at least 30 years old and to reside in the province for which they were appointed. Senators lost their seats if they stopped attending Senate sittings for more than two consecutive sessions, if they went bankrupt or if they lost the property qualification. The Speaker of the Senate was not elected by his colleagues, as was the Speaker of the Commons, but appointed by the Crown on the recommendation of the Prime Minister, like the Lord Chancellor in England.

The powers of the Senate, which have not been amended since 1867 (except with regard to the amendment of the Constitution), are impressive on paper. In formal terms, the Senate comes immediately after the Queen and before the House of Commons in the list of components of the Canadian Parliament. For a law to pass, it must be agreed to by the Senate: if a bill passed by the House of Commons is amended in the Senate, the amendment must in turn be approved by the Commons, failing which the entire text will die on the Order Paper. Supremacy was conceded to the Commons only in terms of financial initiative.

A. Formal Changes to the Senate Since 1867

Like all other parts of the Canadian Constitution, the provisions relating to the Senate may be amended in two ways. Formal

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

amendments change the constitutional texts in accordance with an established procedure. The same texts may also be amended informally by either judicial interpretation or constitutional practice.

Most formal amendments have dealt with the distribution of seats among the provinces and were made necessary by the evolution of the small confederation of four provinces to the status of a country with 10 provinces and two territories. The Manitoba Act of 1870 provided for the addition of two senators for that province and the British Columbia Terms of Union the following year, awarded three seats to the new member of the federation. The entry of Prince Edward Island into Confederation in 1873 earned it, under section 147 of the Constitution Act, 1867, four seats, the representation of each of the other two Atlantic provinces having been reduced from 12 to 10 seats. The decennial censuses of 1881 and 1891 meant successive increases in the number of senators for Manitoba, first to three and then to four. In 1887, the "Northwest Territories" of the time were given two seats in the Senate, a figure which was doubled in 1903. Two years later, the newly-created provinces of Alberta and Saskatchewan each obtained four seats.

Thus, in 40 years, a series of arrangements had brought the total number of senators from 72 to 87. The Constitution Act, 1915 reorganized and rationalized somewhat the bases of the representation by creating a fourth division, the Western division, composed of the provinces of Manitoba, Saskatchewan, Alberta and British Columbia, each represented by six senators. The same act provided for the awarding of six seats in the Senate to Newfoundland when it entered the federation in 1949. Finally, in 1975, the two territories were each awarded one seat by a federal act.

In structural terms, the principal reform was the reduction in the senatorial term in 1965 by the Canadian Parliament acting alone. Under the terms of this reform, which does not apply to senators appointed on or prior to 2 June 1965,(12) senators must retire at age 75.

---

(12) On 17 February 1988, nine senators fell into this category.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Almost unnoticed when the Constitution was patriated. the reduction in the powers of the Senate in constitutional matters contained in the Constitution Act, 1982, helped to clarify the real power of each of the actors in terms of Senate reform. Many believed that the federal Parliament had since 1949 had the power the amend as it pleased the provisions of the Constitution pertaining to the Senate, under section 91.1 of that Constitution. The Trudeau government made this interpretation, widely accepted by commentators,(13) the basis of its Bill C-60 on constitutional reform, in which it distinguished the reforms which could henceforth be made without the consent of the provinces (including replacement of the Senate by a House of the Federation) from the more ambitious reforms, notably those dealing with the distribution of powers, which would require the consent of the provinces. However, in light of objections from many quarters, the Supreme Court of Canada was asked to rule on the question and rendered in December 1979 a unanimous judgement confirming that as the law stood at that time, the consent of the provinces was necessary for the reform of the essential elements of the Constitution and the powers of the Senate.(14)

Under the amending formula provided for in the Constitution Act, 1982, the Canadian Parliament has exclusive authority to amend the provisions of the Constitution of Canada in relation to the Senate. In matters for which no special formula is provided, the procedure involves an act of the federal Parliament to be introduced in either House and having the agreement of both.

A more demanding procedure, however, governs amendments affecting the following four matters: the Senate's powers, selection of senators, the number of senators by which a province is entitled to be

---

(13) Peter W. Hogg, Constitutional Law of Canada, Carswell, Toronto, 1977, p. 202; R. MacGregor Dawson, The Government of Canada, University of Toronto Press, Toronto, 1970, p. 301 n; Eugene A. Forsey, Freedom and Order, McClelland and Stewart, Toronto, 1974.

(14) Re: Authority of Parliament in Relation to the Upper House [1980], 1 S.C.R. 54.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

represented, and the residency conditions to be met by senators. In these areas of vital importance, amendments are made by a proclamation of the Governor General authorized by resolutions of the Senate, the House of Commons and the legislative assemblies of seven provinces representing 50% of the population of all of the provinces. In addition, although the Senate has the power of initiative in these matters, it enjoys only a suspensive veto of 180 days. In the absence of Senate agreement, the House of Commons has only to wait 180 days and then adopt the constitutional amendment a second time.

This complex formula weakens the authority of the Senate, which no longer enjoys a veto over the essential aspects of its structure and functions, while paradoxically retaining a veto over more modest amendments. It strengthens the power of the provinces, whose role in the matter is officially recognized. The whole procedure scarcely facilitates reform of the institution. It is well known how difficult it is to obtain provincial consensus in delicate matters.(15)

B. Informal Changes to the Senate Since 1867

Much more important than these formal changes would appear to be those made to the functioning of the Senate by political practice and jurisprudence.

One of the rare judgements in relation to the Senate is the case of Edwards v. Attorney General for Canada ([1930] A.C. 124). The controversy surrounded the possibility of appointing women to the Senate. It was argued on the one hand that the B.N.A. Act permitted the appointing of "persons" and that that expression included women. Others pointed to the repeated use in the Constitution of the pronoun "he" to designate senators and concluded from this that half of the Canadian population must be denied the right to be called to sit in the Senate. The conservative interpretation, confirmed, by the way, by the Supreme Court of Canada, was

---

(15) For a discussion of the current proposals for constitutional amendments affecting the Senate, please see p. 36.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

rejected by the Judicial Committee of the Privy Council in 1930. It noted that "the exclusion of women from all public offices is a relic of days more barbarous than ours."(16)

The essential evolution, however, has been the slow but constant erosion of the real powers of the Senate. The constitutional right has remained practically the same but in fact senators have become more and more cautious in its use, even when the official opposition has been in the majority in the Upper House. The veto was applied to only 7.9% of the public bills between 1867 and 1873, but to none over the course of the last 25 years. Approximately one-quarter of the public bills were amended by the Senate during the first six years of Confederation, but only 6.4% from 1957 to 1960.(17) Between 1960 and 1982, according to a compilation by the Information and Reference Branch of the Library of Parliament, the Senate amended 35 of the 1,000 or so public bills passed during the period; the House, moreover, accepted the Senate's amendments to 30 of these bills.

Concurrently with this decreasing legislative role, the Senate has developed, particularly since 1968, an investigative role applauded even by opponents of the institution. Senate committees appear particularly well placed to carry out long-term studies. Their members remain in office for a long time. The more routine tasks of examining votes and bills which often engage the attention of Commons committees take up less of the time of Senate committees. The public experience of senators, either in politics or business, makes them, in principle, excellent investigators. The productivity of Senate committees of inquiry in the last 20 years has fully justified the hopes placed in this formula, but without necessarily silencing all of the criticisms directed at the institution. In the mid-1970s, the Honourable Renaude Lapointe, the Speaker of the Senate, could even affirm that far from behaving as an

---

(16) [1930] A.C. 124, p. 128.

(17) Unless otherwise indicated, the statistics are from R.A. MacKay, The Unreformed Senate of Canada, revised edition, McClelland and Stewart, Toronto, 1963, p. 199.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

ultra-conservative body, the Senate had displayed a spirit of social reform in its inquiries.(18)

The fact remains, however, that, in the eyes of many, the Senate has not been able to fill the role of regional representative, the main justification for a second chamber in the federal system. This is despite the presence in its ranks of personalities with a great deal of experience at the provincial level - at one time it contained four former premiers. Hence the flowering, in the wake of the new affirmation of the provincial order of government since the 1960s, of proposals for revitalizing the institution and helping it play its principal role more effectively. We will now turn our attention to these proposals.

SENATE REFORM PROPOSALS SINCE 1968: THREE "GENERATIONS"

The large number of proposals for Senate reform attests to the ingenuity of Canadian political scientists and politicians. However, the various suggestions may easily be grouped into a half-dozen basic options - such as, elected Senate, Senate appointed by the provinces - each of which enjoys an often transitory period of popularity before giving way to a new proposal more in keeping with the political and constitutional balance of the moment. Many of these formulas represent only a repetition of models in vogue a few decades earlier. It would be presumptuous for anyone to claim to have discovered the perfect formula and thereby to have resolved a debate almost as old as Confederation itself!

The Research Branch of the Library of Parliament prepared for the Special Joint Committee on Senate Reform in May 1983 a compilation of all the serious proposals for Senate reform made since 1968: it contains 16 proposals from the federal and provincial governments, parliamentary committees or organizations like the Canadian Bar Association and the Canada West Foundation, as well as at least seven private members'

---

(18) Renaude Lapointe, "The Role of the Second Chamber in Canada" in S.S. Bhalerao (dir.), The Second Chamber. Its Role in Modern Legislature, New Delhi, 1977, p. 10.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

bills.(19) To this list should be added the often specific suggestions for reform put forward before the Committee by several witnesses,(20) as well as the report of the Committee itself, tabled on 31 January 1984.

At the risk of simplifying matters somewhat, it is possible to distinguish three "generations" of Senate reform proposals.

The first generation contains three proposals, all from the federal government: the government White Paper entitled The Constitution and the People of Canada published in 1969; Bill C-60 of 1978, which is that Paper's rather belated translation into legislative language; and the 1972 report of the Special Joint Committee of the Senate and the House of Commons on the Constitution of Canada (Molgat-MacGuigan Committee). All these proposals share a common characteristic: they are aimed in one way or another at involving the provinces in the selection of half of the senators, with the other half continuing to be appointed or elected by the federal government. The 1969 White Paper confined itself to suggesting that the senators "representing the provinces" be appointed by each provincial government "with or without the approval of the legislature, according to the terms of the Constitution of each province."

Bill C-60 on constitutional reform, tabled in June 1978, was as specific and detailed as the 1969 White Paper had been vague. The proposed "House of the Federation" was to contain 118 members, half of whom would be appointed by the House of Commons after each general election and the other half appointed at that time by the Legislative Assembly of each province after each general election; each member would remain in office as

---

(19) L. Massicotte, Collation of Proposals on Senate Reform, Library of Parliament, Ottawa, 1983. This is available from the Library of Parliament in both official languages.

(20) Noteworthy were the contributions of Professors André Bernard, Robert Jackson, Edward McWhinney, Gil Rémillard and Senators Royce Frith and Michael Pitfield; see relevant Proceedings of the Special Committee, as well as the article by Hon. Gordon Robertson in Policy Options, September 1983, p. 8-11.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

long as the legislative body which designated him or her.(21) In a rather original way, the bill would have required the competent authority to appoint the members of the House according to the principle of proportionate representation. The new body would have enjoyed a suspensive veto of at least two months over all bills adopted by the Commons. The idea of a double majority, of both Francophone and Anglophone senators, for approval of all measures of linguistic significance represented another bold innovation. The bill as a whole was keenly criticized before the Supreme Court ruled that the federal Parliament could not alone institute such a wide-ranging reform.(22)

The result of public hearings held across the country, the Molgat-MacGuigan report did not go as far as the two previous initiatives: all senators would have continued to be appointed by the federal government, but half of them would have been chosen from among candidates proposed by the appropriate provincial or territorial government.(23)

All of the proposals were based on the presumed need to reorganize the Senate so that the interests of the provinces would be directly represented there, and the governments or legislative assemblies of the provinces appeared at the time to be in the best position to appoint such representatives. However, it appeared necessary to balance this sectional representation by a contingent appointed by the central government so that the interests of the country as a whole would be represented and the Senate would continue to maintain and develop the sense of Canadian unity.

---

(21) The representatives of the two territories would have been designated by the Governor in Council following the elections of their respective territorial councils.

(22) See Re: Authority of Parliament in Relation to the Upper House, [1980] 1 S.C.R. 54-79, judgement rendered in December 1979.

(23) The Lamontagne report of 1980 repeated this recommendation.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Although a similar proposal was made in 1962,[24] we must attribute the sudden popularity of the West German Bundesrat concept to the new situation created by the election of the Parti Québécois in 1976. The six Canadian variations of this proposal suggested since 1978 constitute the "second generation" of Senate reform proposals.

These distinguish themselves by the very favoured role they give to the provincial governments: these proposals would empower the provincial governments to appoint all of the members of the second chamber, and make it a permanent instrument of intergovernmental coordination by introducing the provincial premiers to the very heart of the federal legislative process. It is scarcely surprising to note that four of the seven proposals came from provincial sources: Ontario's Advisory Committee on Confederation and the Government of British Columbia in 1978, the Liberal opposition in Quebec in 1980 ("Beige Paper") and the Government of Alberta in 1982. But the arguments underlying the West German Bundesrat concept also appealed to the constitutional committee of the Canadian Bar Association and some elements of the federal Progressive Conservative Party in 1978 as well as the Task Force on Canadian Unity (Pépin-Robarts) the following year.

It would be pointless to repeat the details of these various formulas. All of them would have the members of the second chamber appointed and recalled by the provincial governments and acting on their instructions. They graded the powers of the new body according to the importance of the provincial interests at stake, reserving for it an absolute veto over the federal government's exercise of its powers to intervene in areas of provincial jurisdiction: declaratory power (section 92.10c of the Constitution), spending power, emergency power, etc... On all matters falling clearly under the jurisdiction of the central government, however, the proposed Councils would have had, at best, only a suspensive veto. Such a body would have been less the second chamber of

---

(24) Peyton V. Lyon, "A New Idea for Senate Reform," Canadian Commentator, July-August 1962.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

the federal Parliament than a watchdog for provincial interests, a rampart of sectional autonomy.

The criticisms directed at the Bundesrat concept were numerous and certainly contributed to the relative (but perhaps temporary) disfavour into which this idea has since fallen; the political context born of the Quebec referendum of 1980, however, and the patriation of the Constitution the following year more essentially explain this unpopularity. The partisans of federal preponderance observed that the unilateral powers of the central government constitute an indispensable characteristic of Canadian federalism and allow for greater equalization of opportunities for Canadians in the least prosperous regions; subordinating the exercise of these powers to the formal consent of the provinces would impede their usage, generally to the advantage of the richest regions. It must be observed that while the Bundesrat concept ensures that the sectoral autonomy of the provinces is respected, it strikes a blow at that of the central government, although it could be argued that to enable the provinces to control the central government's use of its power to encroach, is merely to re-establish a balance which is currently compromised. Finally, opponents of the concept underscore the differences between the Canadian and West German contexts: the Bundesrat operates in a society where the first allegiance of citizens is indisputably to the central government and falls within a Constitution which reserves for the latter almost all legislative powers, conceding to the provinces only powers to enforce the laws debated and passed in Bonn, in addition to meagre legislative powers. Though West German federalism is centralized enough to allow for a Bundesrat, is the same thing true of Canadian federalism?

Curiously, such a council was also the target of some partisans of the provinces who saw in it a dangerous Trojan horse. They pointed out that in federal West Germany, the importance of the powers of the Bundesrat has contributed not to decentralizing West German federalism but rather to centralizing it. Faced with the necessity of controlling the Bundesrat in order to govern effectively, the successive governments of federal West Germany strengthened their control over the regional wings of the party in power in Bonn and favoured the success in the provinces of

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

coalitions sympathetic to their views, even if this entailed intervening, sometimes conspicuously, in the regional political process. And it is common knowledge that the decisions of the Bundesrat are based on partisan rather than regional considerations. This is not the first time that a reform has produced the opposite result of what was expected!

The federal government has remained cold, if not hostile, to this model. In a document made public in August 1978, it flatly rejected this idea, and the two federal parliamentary committees which subsequently studied the question came to an identical conclusion. By proclaiming the death of cooperative federalism in 1982, Prime Minister Trudeau reduced to nil the prospects for a model which requires a broad identity of views among the partners in order to function smoothly.

It is in this context that the advent of a "third generation" of proposals, i.e., a Senate elected directly by universal suffrage, must be understood. The promoters of this model are responding to a wide range of motivations. Some want to revitalize the institution; they feel that only direct election will do this and that, in the absence of such a reform, the Canadian Senate will see its legitimacy atrophy and will, in the long term, be abolished. Others think that the Canadian federation is one of the most inclined in the world to intergovernmental squabbling, and that the lack of representation of regional interests in the federal Parliament is a major reason for this state of affairs. They maintain that the House of Commons cannot really play a role of regional representation because the plurality electoral system would favour regional polarization of the parties and entire regions of the country would in practice be excluded from the real centres of power, i.e., the government caucus and the Cabinet. Moreover, party discipline leads elected members to behave as federal party members rather than as regional representatives. Nor is the Senate in a position to play the role of regional representative owing to the partisan nature of appointments, party discipline and, in particular, the limited use it can make of its powers. With the insertion of a Council of Provincial Delegates within the federal legislative process being excluded a priori, there remains little but the solution of direct election. Still others see that the election of the Senate according to

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

proportional representation might make it possible for the major parties to elect representatives even in the regions of the country where they are in a minority position; this would facilitate the formation of cabinets more representative of the geographic diversity of the country. Finally, some favour the principle of direct election as being more democratic in their view than any of the reform options so far advanced.

In 1981, the Canada West Foundation issued a detailed proposal in this regard. It proposed a Senate composed of an identical number of members (6 or 10) from each province. Half of the Senate would be renewed at each general election, so that each senator would remain in office for two Parliaments. The basic constituency would be the province, and the election would take place under proportional representation with the single transferable vote in force in the Australian Senate and Ireland. The new body could neither overturn the government nor ratify diplomatic or judicial appointments. In compensation, it would be necessary for it to confirm appointments to some federal bodies, the use of the extraordinary preponderant powers of the federal government and, especially, constitutional amendments: in all these matters, it would enjoy an absolute veto. Over other bills, the Senate's veto could be overruled by a qualified majority in the Commons. In principle, senators would not be subject to party discipline and could not be Cabinet ministers.

Senator Roblin and Mr. Gordon Robertson added some variations to this basic model. The latter suggested that a double majority be required (Francophone and Anglophone) in order to pass linguistic measures. In June, a Green Paper from the Minister of Justice took stock of the numerous options proposed.

Following patriation of the Constitution, the debate on Senate reform began on the basis of the elective model. Senator Roblin, Deputy Leader of the Opposition in the Senate, in February 1982 made a motion along these lines, which was discussed during the following months. In April 1983, the former Clerk of the Privy Council and Secretary to the Cabinet for Federal-Provincial Relations, Gordon Robertson, defended this option in a speech which attracted considerable attention at the Conference

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

on the Constitution Act, 1982 held in Quebec City. Prime Minister Trudeau, at the same time, made remarks discreetly sympathetic to an elected Senate.

In December 1982, the two Houses of Parliament created a Joint Committee on Senate Reform. Chaired by Senator Gil Molgat and, successively, by MPs Roy MacLaren and Paul Cosgrove, the Committee supported the elective solution.

THE REPORT OF THE JOINT COMMITTEE

A. The Actual Proposals

Concluding nine months of work, the Committee tabled its report on 31 January 1984. It had heard from scholars and politicians in June 1983, held public hearings in each of the provincial and territorial capitals in the fall, and prepared its report in November and December 1983.

"We have concluded that the Canadian Senate should be elected directly by the people of Canada." The unequivocal statement which opens the report clearly reveals its orientation. Concerned with creating a body which would effectively reflect regional viewpoints, the Committee members proposed a Senate elected by universal suffrage and the single-member plurality system. Senators would be elected for a nine-year term, with one-third of the Senate renewed every three years. The total number of senators would increase to 144: 24 for Ontario and Quebec, 6 for Prince Edward Island, 12 for each of the other provinces, 2 for the Yukon and 4 for the Northwest Territories. During the transition period leading to a fully-elected Senate, senators would be appointed for a nine-year term, with every vacancy being filled within a six-month period.

The Committee's proposals are an attempt to answer three major objections to an elected Senate.

Many were apprehensive about the impact on the operation of the parliamentary system of a Senate elected by universal suffrage. One of two things would happen, they maintained. Either this Senate would be given the considerable powers suited to a legislative body elected by the

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

people, in which case it would inevitably one day come into conflict with the House of Commons, with consequences suggested by the Australian constitutional crisis of 1975. Or, with a view to preventing such a confrontation, it would receive only modest powers, making it an institution given little respect, incapable of attracting the best talents, whose election would arouse electoral participation analogous to that of municipal councils or school boards.

The Committee's response to this dilemma was a Senate whose powers would be carefully defined in order to avoid any conflict with the House of Commons. While maintaining the rule reserving to the Commons the initiative in financial measures, the Committee suggests three different levels of power according to the nature of the legislative measure. The Senate would have no power vis-à-vis supply bills (main, interim and supplementary estimates); this flows logically from the decision to reserve to the House of Commons the privilege of overturning the Cabinet. Vis-à-vis linguistic bills, the Senate would enjoy, in contrast, an absolute veto without appeal since a linguistic measure would have to receive not only the consent of senators but also the agreement of a majority of Francophone senators. Finally, on other bills, the Senate would enjoy a suspensive veto with two components of a maximum duration of 120 sitting days, i.e., in practice between seven and nine months. The Senate would be given a maximum of 60 sitting days to express its opinion on a bill passed by the Commons, and if it vetoed the measure, the Commons could not pass it again until after another 60-day period. Finally, the Senate would enjoy only its current suspensive veto of 180 days over amendments to the Constitution.

The other major objection had to do with the capacity of elected senators to act as regional spokesmen. Essentially, opponents of the formula asserted that recourse to popular election would make the federal parties the necessary route of access to the Senate. Whatever the electoral system in effect, candidates for the Senate could win only if they possessed an electoral organization, which only the parties could provide. Once elected, senators would be subjected to the full range of incitements and pressures which lead MPs to vote and speak according to the

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

party line. In these circumstances, the elected Senate would be a second House of Commons rather than an instrument of regional representation. The reform would thus miss the primary objective of its promoters.

To this very serious objection, the Committee tried to respond by arranging the structural specifics of its model so as to favour the independence of senators. The following choices relate to this concern.

The electoral system is single-member plurality rather than proportional and a list system. It was assumed that the proportional system would place senators directly under the thumb of party headquarters, while confusing voters by its novelty. A single-member constituency would permit a more direct link between the elected member and his constituents.

Senators would be elected for a long (nine years) and, above all, non-renewable term. It was assumed that senators would be more inclined to show evidence of independence if they did not have to fear facing the electorate later without the support of their party.

Senatorial elections would take place on a fixed date, with the Senate being renewed by thirds every three years. Were they to be held at the same time as elections to the House of Commons, the latter would conceivably overshadow them. Holding a distinct senatorial campaign would make it possible for regional issues to receive due attention.

Finally, senators would not be able to sit in Cabinet, would choose their Speaker and parliamentary leaders, control their own budget and sit in regional rather than party caucuses.

A third major objection advanced against the formula of the Canada West Foundation had to do with the problem of Quebec. Equality of the provinces in the Senate would make it possible to increase Western representation but would reduce that of Quebec to 10% (it was 33% in 1867 and is 23% today). On this score the Committee accepted the compromise suggested by Gordon Robertson and proposed in Bill C-60 of 1978: the Western share would be increased from one-quarter to one-third of senators, and Quebec representation would be reduced to 17% of the total (24 seats

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

out of 144); in compensation, Francophone senators would have a veto over linguistic measures.

One may wonder how the Senate proposed by the Committee would fit into the international scene. The model proposed is compared below with elected upper chambers in other democratic countries.

B. Relative Position of the Proposed Senate

Seven western democracies now have a second chamber elected in whole or in part by universal suffrage. They are Australia, Belgium, Italy, Japan, Spain, Switzerland and the United States. Australia is probably the oldest example, since election of the Senate there dates back to 1901. The most recent is Spain (1978). It is interesting to compare the relative position of these chambers to that of the Senate proposed by the Joint Committee.

Evaluating the relative power of a legislative body is a complex operation; several criteria should be considered in arriving at an overall assessment.

The following comparative grid is based on a point system applied to a set of 11 criteria totalling 100 points. The method followed takes its inspiration from American research.(25) In considering second chambers, let us suppose at the outset that the "ideal type" of a strong Senate would include the following characteristics: it could participate in the selection of the Head of State and overturn the government; in addition to having power of initiative in all legislative matters, it would have a veto over all bills of any nature, and in particular supply bills and constitutional amendments; treaties and some appointments would require its assent; senators would be elected for a longer term than members of the other House and would not be bound by party discipline; finally, the Senate

---

(25) For an application of this method to the status of the governors of the American states, see H. Jacob and K.H. Vines (dir.), Politics in the American States. A Comparative Analysis, Little Brown, Boston, 1965, p. 217 et seq. See the appendix for the weighting of the different criteria.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

could not be dissolved by the Executive. A weak Senate would combine the opposite characteristics, with, of course, the whole range of intermediate options.

The table on page 24 was prepared on the basis of the comparison appearing in the appendix to this text and Constitutions in force. It is scarcely surprising to see the American Senate in first place, by far: experts consider it the most powerful legislative body in the western world. On the other hand, those who hope - or fear - that direct election would raise the prestige of the Canadian Senate to the level of that of the U.S. might see their hopes dashed if the Committee's proposal were ratified in its present form. Indeed, the model proposed by the Committee gets only 44 points and is in next-to-last place among the eight bodies compared, just ahead of the Spanish Senate and close to the level of Japan's House of Councillors. The Italian, Belgian and Australian Senates, as well as the Swiss Council of States, occupy an intermediate position.

There would undoubtedly be a great deal to criticize in terms of the details of this comparison, and the relative weight of each of the criteria considered could give rise to long discussions without a formula receiving general assent. An analysis of the table reveals, nonetheless, that the model developed by the Joint Committee seems to meet the objectives the authors had set for themselves fairly well: "that an elected Senate, while enjoying substantial powers, will not be able to contest the ultimate supremacy of the House of Commons."(26) In developing this model, the Committee, it was said, was navigating between two reefs. Wishing to revitalize the Senate by direct election, it risked making it a direct competitor with the Commons. On the other hand, by removing the Senate's right to overturn the government and giving it only a suspensive veto, the Committee created a discrepancy between the strong democratic legitimacy of the body and the modesty of its formal

---

(26) Report, p. 23.

Comparison of the Canadian Senate proposed by the Joint Committee with elected Senates in seven democratic countries

Criteria	Countries								Importance of the criterion (points)
	Canada (proposal)	U.S.	Australia	Italia	Belgium	Switzerland	Japan	Spain	
Can overturn the government	0	0	10	10	10	0	0	0	10
Participates in the choice of the Head of State	0	0	0	5	0	5	0	0	5
Veto over bills	9	15	15	15	15	15	7	7	15
Veto over supply bills	0	10	10	10	10	10	5	5	10
Veto over constitutional amendments	5	10	10	10	10	10	10	10	10
Can initiate bills	5	5	5	10	10	10	5	10	10
Must ratify some treaties	0	5	0	5	0	5	5	5	5
Must ratify some appointments	5	5	0	0	0	0	0	0	5
Party discipline	5	10	0	0	0	0	0	0	10
Longer term than that of MPs	5	10	5	0	0	0	3	0	10
Can be dissolved	10	10	0	0	0	10	10	0	10
TOTAL: 100	44	80	55	65	55	65	45	37	100

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

powers.(27) Clearly, the first danger was deemed more serious than the second. Politics, it was once said, is above all the art of choosing between great disadvantages.

C. Reactions to the Report

The joint chairmen of the Committee held a press conference after the tabling of the report and committee members toured the provincial capitals. Many articles and editorials resulted; provincial governments reacted to the report and Senators debated its content.

Two ideas clearly emerge from the newspaper comments. Both the quality of the report and the essence of its recommendations were praised. The newspapers remained sceptical, however, as to the chances of its success in the near future. A Toronto Star editorial may have best summarized the general reaction by its title "Good Senate Plan Has Poor Prospects."

Praise was unstinted in most newspapers, both French and English. For the Globe and Mail, "the proposals deserve a respectful hearing and a full national debate."(28) An editorial in the Edmonton Journal commented: "At last, a report from a special federal committee that puts forward proposals which are timely, lucid and elegant in their simplicity and common sense."(29) The Winnipeg Free Press saw it as "the most serious and practical program for Senate reform that Canadians have yet seen."(30) "Soberly written, stripped of the quibbling typical of this kind of literature, the document impresses by its clarity, relevance, even the boldness of its recommendations," according to Jean-Louis Roy in Le Devoir.(31) Le Droit described the suggestions in the report as "very

---

(27) This would be tantamount to reversing the existing discrepancy.

(28) Globe and Mail (Toronto), 3 February 1984.

(29) Steven Hume, Edmonton Journal, 4 February 1984.

(30) Winnipeg Free Press, 2 February 1984.

(31) Le Devoir (Montreal), 2 February 1984.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

interesting."(32) In the Toronto Star, Ross Howard called them the best ideas advanced hitherto.(33) For Jean-Paul Desbiens, the double majority "is a way to enable Quebec to regain what it lost with patriation of the Constitution." He spoke of "the passage from arbitrariness to election" and the determination of a fixed mandate as gains and called on the Quebec government to participate in the debate.(34) However, the Calgary Herald declared the Committee's proposal defective; one of its commentators went so far as to write: "The entire thesis is so riddled with anomalies and contradictions that one wonders how a group of 18 seasoned parliamentarians could come up with anything so obviously unworkable in its practical details."(35) This assessment echoes that of the Gazette which sees in the proposal only a "recipe for trouble."(36) Several aspects of the report were the subject of specific comments. Rejection of proportional representation was deplored by the Vancouver Province, while the Ottawa Citizen observed that the passages of the report on this subject left most of the arguments in favour of proportional representation intact. Le Soleil of Quebec City felt that partisanship would dominate regional interests in an elected Senate. The nine-year term was criticized, not only for its length (only senators in France are elected for such a term), but because if senators served for one term only, they would be unaccountable to the electorate.

The reactions of the provincial governments were more reserved. Nova Scotia and Prince Edward Island endorsed the principle of an elected Senate; British Columbia did the same but rejected an increase in the number of seats. Saskatchewan deemed the report "less than

---

(32) Le Droit (Ottawa), 2 February 1984.

(33) Toronto Star, 5 February 1984.

(34) La Presse (Montreal), 15 February 1984.

(35) Calgary Herald, 4 February 1984.

(36) The Gazette (Montreal), 2 February 1984.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

perfect." New Brunswick opposed the idea of an elected Senate; the Ontario Cabinet appears to be divided on the question. The New Democratic government of Manitoba reiterated its preference for abolition, following in this the sole NDP member of the Committee, Mr. Rod Murphy, in his dissent.(37) In Quebec, Premier Lévesque described the proposal as a "new madhouse," while his Minister of Intergovernmental Affairs saw it as "at best a shrewd diversion, at worst a new trap."(38)

The Canadian government showed itself more sympathetic to the report in responding to it as the Committee had expressly requested under Standing Order 69(13) of the House of Commons. In a letter addressed to the joint chairmen on 10 April 1984, Prime Minister Trudeau wrote:

> The Government of Canada believes the Committee's report contains a useful set of proposals on which a fruitful public debate might be based. I am therefore pleased to inform you that the government intends to use the report as a whole as its working document on Senate reform for future consultations with provincial governments, interested groups and individual Canadians. While various elements of your report will require further study and discussion by this government and others, the government considers that the report as a whole provides an appropriate basis on which consultations might now proceed.

While welcoming the principle of direct election, the Prime Minister expressed some reservations about methods of proceeding suggested by the Committee. On the electoral system, for example, "the government is afraid that in the absence of some formula for proportional representation, the election of senators will exacerbate the very problem of regional polarization, which, according to the report, reform of the upper house should help to resolve." While observing that reasonable arguments may be made both in favour of and against the appointment of senators to the Cabinet, the government was concerned about the consequences of the non-renewable nine-year term.

---

(37) House of Commons, Debates, 1 February 1984, p. 953.

(38) Le Devoir (Montreal), 24 February 1984.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

The reactions of senators were chilly on the whole, although the press had estimated that a third of them were in favour of an elected Senate. The debate on the report gave rise to speeches by Senators Donahoe, LeMoyne, Stewart, Macquarrie, Denis, Robichaud and Leblanc. Among their themes were the inevitably partisan nature of an elected Senate, the relative reduction in Quebec representation, the proposed increase in the number of senators and the cost of the reform. However, some speakers supported the recommendations in chapter 7 of the report concerning reform of an appointed Senate.

The report of the Joint Committee opened the way to other proposals supporting the elective option for a reformed Senate. The next section looks at two examples of more recent support for an elected Senate and reviews the attitudes of public opinion on that matter.

RECENT SUPPORT FOR AN ELECTED SENATE

A. The Macdonald Commission Proposals

The reformed Senate proposed in the Report of the Royal Commission on the Economic Union and Development Prospects for Canada(39) (known also as the Macdonald Commission) is similar in many ways to the model recommended by the Molgat-Cosgrove joint committee. However, the Macdonald Commission differs on two major points: by recommending that the Senate be elected by a system of proportional representation and by rejecting the attempt to give senators a significant degree of independence of party.

The Commissioners' proposals for a reformed Senate are based on their belief that the Senate should embody the federalist principle and provide the regional representation lacking in the House of Commons. The reformed Senate must be elected, and election to the two Houses should take

---

(39) Canada, Royal Commission on the Economic Union and Development Prospects for Canada, Report, Volume III, Minister of Supply and Services Canada, Ottawa, 1985.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

place at the same time. Although the Commissioners stated that in the Senate representation should be weighted in favour of the less populous regions, they rejected the idea of giving equal representation to each province or even region on the ground that "the Senate should only temper, not obstruct, representation by population."(40)

The reformed Senate would be elected by a system of proportional representation, in six-member constituencies, the number of seats (144) and their distribution being the same as in the Molgat-Cosgrove proposals. A Senate elected by proportional representation would improve regional representation in Parliament, and thus in the Cabinet and in the caucuses of all parties.

The Commissioners acknowledged that under proportional representation, the governing party would rarely have a majority of Senate seats but they argued that it was highly unlikely, either, that a non-governing party would have a majority in the Senate. They held the view that "simultaneous elections of both Houses and party organization of elections should reduce the danger of such an impasse and of the paralysis that might follow."(41)

The reformed Senate would have a six-month suspensive veto, except in relation to legislation with linguistic significance. Passage of such legislation would require the approval of a majority of Francophone senators, as well as of the Senate as a whole.

The choice of a system of proportional representation for the election of senators was likely the most controversial element of the Commissioners' proposals concerning the reform of the Senate. Opponents of proportional representation argued that if the system were used for Senate elections, it would facilitate the emergence of purely regional parties, thus undermining the national parties which help to integrate and soften regional differences. The recommendation in favour of a Senate elected by proportional representation ran against a general unwillingness to

---

(40) Ibid., p. 389.

(41) Ibid., p. 389-90.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

introduce the complexities of such an electoral system into our political system.

B. A "Triple E" Senate

The "Triple E" movement calls for a reformed Senate directly elected by the people of Canada, with equal representation by province and with powers that allow it to be effective. The "Triple E" concept gained official recognition when it was endorsed in the report of the Alberta Select Special Committee on Upper House Reform published in March 1985.(42) Furthermore, the Alberta legislature unanimously adopted a resolution to approve in principle the report of the Select Special Committee on 27 May 1985. This support proved to be a national launching pad for the "Triple E" Senate option.

The Alberta Committee recommended that the Senate of Canada "should maintain as its primary purpose the objective established by the Fathers of Confederation, namely to represent the regions (i.e., provinces) in the federal decision-making process."(43) In addition, the Committee proposed that the Senate should continue to act as a body of "sober second thought." Finally, the Committee came to the conclusion that the Senate should not be a forum for intergovernmental negotiations. To fulfill that function, the Committee recommended that the requirement that First Ministers' Conferences meet on a regular basis be entrenched in the Constitution.

The Committee held the view that only a directly-elected Senate "would enjoy legitimacy and would be able to exercise fully the significant political and legislative powers necessary to make a valuable

---

(42) Strengthening Canada, Edmonton, March 1985.

(43) Ibid., p. 4.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

contribution to the Canadian Parliament."(44) Adhering to the majority point of view in Alberta that Canada is made up of equal partners, the Committee concluded that "only equal representation by province would afford Canadians the balanced process of federal government which they deserve."(45) Thus the proposed Senate would consist of 64 senators, six representing each province and two representing each territory. Senators would be elected on a first-past-the-post basis, the system now in use in federal and provincial elections. Senators would represent constituencies whose boundaries would be identical to provincial boundaries and would be elected for the life of two provincial legislatures. In each province, three Senators would be elected during each provincial election, with each voter being able to vote for three candidates.

The proposed Senate would have the power to initiate any legislation except a money or taxation bill. The Senate would also have the power to initiate supply resolutions relating to its own operational budget. The Senate would have the power to amend any bill and the power to veto any bill except a supply bill. The Senate would retain the existing 180-day suspensive veto over constitutional issues. The House of Commons would have the power to override a Senate veto on money or taxation bills by a simple majority. Bills, other than money or taxation bills, would require a larger majority, that is, a House of Commons vote greater in percentage terms than the Senate's vote to amend. A time limit of 90 days would be placed on the Senate when considering a money or taxation bill and a limit of 180 days would be placed on all other legislation. All changes affecting the French and English languages in Canada would be subject to a double majority veto, that is, a majority of all senators combined with a majority of French-speaking senators or English-speaking senators, depending on the issue. Finally, non-military treaties would be subject to ratification by the reformed Senate.

---

(44) Ibid., p. 24.

(45) Ibid., p. 26.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

The set of recommendations dealing with Senate organization is based on the belief that if the role of the Senate is to represent the regions (provinces) of the country, it must be structured to represent those regional interests rather than the interests of national political parties. Therefore, the traditional opposition and government roles in the current Senate would be abolished, including the positions of Government Leader and Opposition Leader. Senators would be seated in provincial delegations, regardless of party affiliations. Each provincial delegation would select a chairman. The 10 provincial chairmen, headed by the elected Speaker of the Senate, would constitute the Senate Executive Council. This Council would determine the order of business of the Senate, appointment of committee chairmen and membership of committees. Finally, senators would not be eligible for appointments to Cabinet, since such an appointment would allow the principle of Cabinet solidarity to overrule senators' ability to be representatives for their provinces.

What are the prospects for a "Triple E" Senate? Up to now, the support for the concept has been concentrated in the Western provinces. The Canada West Foundation and the Canadian Committee for a "Triple E" Senate are campaigning to gain popular support for a "Triple E" Senate reform. The Special Joint Committee on the 1987 Constitutional Accord reported that none of the witnesses who wished to see the Senate retained in some form disagreed with the concept of an elected Senate.(46) However, the other two components of the "Triple E" Senate concept raised some concerns. The Joint Committee concluded its review of the evidence on proposals for reform of the Senate by pointing out that "many issues remain to be worked out in connection with the proposal for a 'Triple E' Senate. There is as yet no political or public consensus."(47) It is obvious, for example, that there is a disincentive for

---

(46) Canada, Minutes of Proceedings and Evidence of the Special Joint Committee of the Senate and of the House of Commons on the 1987 Constitutional Accord, Report, Issue No. 17, 9 September 1987.

(47) Ibid., p. 92.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Quebec and Ontario, who now control a quarter of the Senate, to move towards equal representation. Furthermore, if the reformed Senate is to be given effective powers to exercise, the relationship between the Senate and the House of Commons and especially the provisions to prevent or resolve deadlocks will have to receive careful consideration.

C. Public Opinion

The best hope of partisans of an elected Senate remains Canadian public opinion. Indeed, polls show unequivocally a current of sympathy for an elected Senate. It is true that opinion appears hesitant vis-à-vis the three major options (the status quo, abolition and reform), since CROP polls conducted on behalf of the Canada West Foundation in 1981 and in September 1983 gave the following results:

	1981	1983
Status quo	30	28
Abolition	20	16
Reform	31	35
Don't Know	19	20
	100	100

However, when respondents are asked to indicate what solution they would prefer if the Senate were to be reformed, direct election wins easily.

	1981	1983
Appointment	8	5
Indirect Election	23	16
Direct Election	69	79
	100	100

C.W.F. analysts, therefore, appear justified in affirming that the consensus on this question is probably stronger than on any other political issue today. The other side of the coin is that the support of Canadians for an elected Senate calls to mind the attitude of Europeans vis-à-vis European integration: strongly sympathetic to the idea, they

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

are, however, far from seeing it as a priority. The relative indifference of the public with regard to Senate reform is illustrated by a CROP survey carried out in April 1983 for the Canadian Unity Information Office. Presented with a list of issues and asked to indicate how important they considered them, the respondents put Senate reform in eleventh place. Humorists have suggested that the only reason that the subject did not reach a lower level may have been that there were only 11 issues listed.

The same poll provided insights into the public's attitude toward some other aspects of the reform of the Senate. Thus, the equality of the provinces gets the support of only 21% of respondents, with 45.8% preferring each province to get a number of seats proportional to its population. The idea that Francophone senators should enjoy special powers over questions related to the French language and culture is supported by only 28.9% of respondents and rejected by 59.4%. The September 1983 survey by the same organization showed that only 18% of Canadians believed protection of French should constitute a major role for an elected Senate and reveals in particular the existence of a major linguistic split on this point: 49% of Francophones attach importance to this function and only 6% of Anglophones do the same. Likewise, public opinion would seem to concede to the elected Senate only a suspensive veto (48.5%) rather than an absolute veto (12.2%) or no veto at all (22.3%). Finally, Alberta is perceived as being the principal beneficiary of the proposed reform (30%), with 20% to 26% of respondents naming one of the other provinces (multiple choices were permitted).

A Gallup poll published on 5 October 1987 dealt with the matter of Senate reform. It should be kept in mind that this poll was conducted at a time when the Senate was attempting to amend Bill C-22, An Act to amend the Patent Act. Respondents were asked what they would like to see done with the Canadian Senate and were offered three choices. Their answers were as follows: 46% favoured an elected Senate, 23% chose abolition, 15% supported the present system of an appointed Senate, and 17%

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

did not respond.(48) In answer to a second question, 46% favoured the Senate retaining its right to turn back legislation passed by the House of Commons, while 38% wanted that power removed and 17% did not express an opinion.

This review of polls clearly indicates that an elected Senate is the favourite choice of Canadian public opinion. However, it also reveals an absence of consensus on other aspects of Senate reform, such as the equality of provinces in Senate representation, the type of veto to be exercised by the Senate or the recognition of a special role for the Senate in the protection of the French language and culture.

While discussions were taking place on proposals to replace our appointed Senate with an elected body, a more limited attempt at Senate reform was proposed by the federal government in 1985. We will now turn our attention to this initiative.

PROPOSED CONSTITUTIONAL AMENDMENT RESPECTING THE POWERS OF THE SENATE

On 9 May 1985, the then Minister of Justice, the Honourable John Crosbie, introduced in the House of Commons a motion for a resolution to authorize an amendment to the Constitution of Canada altering the powers of the Senate. This resolution also committed the Prime Minister to convene a First Ministers' Conference before the end of 1987 to consider proposals for the reform of the Senate. The introduction of this resolution was prompted by the Senate delay in passing Bill C-11, An Act to provide borrowing authority for 1984-1985.

The resolution proposed that the power of the Senate over money bills be reduced to a suspensive veto of 30 days. Each such money bill would be so certified by the Speaker of the House of Commons whose opinion could not be challenged in court. The resolution provided for the

---

(48) There should be no attempt to compare the results of this poll with those of the CROP polls conducted for the Canada West Foundation since the choices offered to respondents were different.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Senate to have a suspensive veto of 45 days over all other bills. Finally, the resolution proposed that if the Senate amended a bill from the Commons and the Commons did not accept those amendments within 15 days, the bill would be considered passed by the Senate in the form in which it was first presented to the Upper House. Only Senate amendments accepted by the Commons would be included in the final form of the bill that would receive Royal Assent.

The resolution was debated on 7 June 1985 but was never brought to a vote. The motion subsequently died on the Commons order paper when the session was prorogued on 28 August 1986.

Committed to national reconciliation, Prime Minister Brian Mulroney undertook a major constitutional initiative which resulted in the conclusion of the Constitutional Accord of 3 June 1987. The next section will review the provisions of this Accord that are relevant to Senate reform.

THE 1987 CONSTITUTIONAL ACCORD

The 1987 Constitutional Accord contains a provision regarding vacancies in the Senate of Canada. Two other provisions of the Accord are also relevant to the Senate: one deals with the amending formula and the other with First Ministers' Conferences.

A. Vacancies in the Senate

The Constitution Amendment, 1987 would add a new section 25 to the Constitution Act, 1867 respecting the procedure for summoning persons to the Senate. The new provision would require Senate vacancies to be filled by persons whose names have been submitted by the government of the province to which the vacancy relates. However, the person ultimately chosen for appointment would be named by the Government of Canada (and thus be acceptable to it). Technically, the Queen's Privy Council for Canada (i.e., the federal Cabinet) recommends that the Governor General "summon" the nominee it finds acceptable to sit in the Senate. Therefore, this new

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

procedure guarantees that no person will be appointed to the Senate who is not acceptable to both levels of government. Moreover, the political accord accompanying the Constitution Amendment, 1987 contains a commitment ensuring that the new nomination procedure for senators is to take effect forthwith upon signature of the Accord and prior to the proclamation of the amendments. The new procedure is to apply until there are constitutional amendments regarding the Senate generally.

The government of Newfoundland was the first provincial government to take advantage of the new nomination procedure for senators. On 30 December 1987, the Prime Minister's Office announced the appointment of former Newfoundland Energy Minister, Gerald Ottenheimer, to the Senate.

Provincial participation in Senate nomination under the temporary appointment procedure was not well received by some promoters of Senate reform. The Canadian Committee for a "Triple E" Senate and the Canada West Foundation have asked that Senate appointments be suspended until meaningful Senate reform has taken place. In their view, this would guarantee that the temporary nomination procedure will indeed be temporary.

The nomination procedure itself has raised some concerns. The new procedure rests on the ability of two levels of government to find mutually acceptable candidates. However, there is no provision to deal with a situation in which a province would refuse to submit a list of candidates. Furthermore, there is no requirement that the federal government must fill a vacancy: in case of disagreement, the seat could be left vacant. Finally, it should be noted that although the Yukon Territory and the Northwest Territories are entitled to one Senate seat each, the Accord does not give their governments the right to submit a list of candidates.

B. The Amending Formula

The Constitution Amendment, 1987 would add, among other things, the powers of the Senate, the method of selecting senators, the number of members by which a province is entitled to be represented in the Senate, and the residence qualifications of senators to the features of the

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Constitution of Canada that can be amended only with the unanimous consent of the House of Commons, the Senate(49) and the legislative assembly of each province. Such a veto power would ensure that no province will be forced to accept a Senate reform package that does not meet its wishes. It is quite likely, however, that it will take longer to reach a compromise with the unanimity rule than with the existing 7:50 formula.

C. First Ministers' Conferences

The Accord would entrench as section 50 of the Constitution Act, 1982 a requirement that a constitutional conference composed of the Prime Minister of Canada and the first ministers of the provinces be convened by the Prime Minister of Canada at least once each year, the first to be held no later than the end of 1988. The agenda also entrenched in the Constitution would include Senate reform (its role and functions, its powers, the method of selection of senators and representation in the Senate) and roles and responsibilities in relation to fisheries, as well as "such other matters as are agreed upon."

The constitutional requirement for a yearly conference on the Constitution with Senate reform as a somewhat permanent agenda item guarantees that Senate reform will be on the political agenda of the country for the coming years. However, as demonstrated by the Constitution Act, 1982 provisions for constitutional conferences on aboriginal rights, the inclusion of a constitutional requirement for such meetings does not imply that any agreements will be reached. Furthermore, any agreement on Senate reform at such a conference would have to be subject to the amending procedure in the 1987 Constitutional Accord which calls for unanimous consent of Parliament and the legislative assembly of each province.

---

(49) The Senate's current suspensive veto of 180 days over amendments to the Constitution would be unchanged.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

CONCLUSION

What are the future prospects for the Senate?

The debate on Senate reform is almost as old as Confederation itself. When it was created, the Upper Chamber of the Canadian Parliament corresponded to others in the main Western countries. Almost everywhere else, these bodies have been abolished or have seen their formal powers reduced. For its part, the Canadian Senate has chosen to adapt to democratic trends by ratifying without change most bills adopted by the Commons and by amending others slightly with the prompt agreement of the other House. However, recent attempts by the Senate to amend the substance of bills adopted by the House of Commons have led to a reconsideration of the powers of our appointed Upper House.

If for a long time the Senate has avoided becoming a political issue of prime importance, it has not avoided questioning, within the framework of global reflections on the reform of Canadian federalism, the way in which it has filled its role as regional representative. And on this point, the judgment of the Canadian government in 1978 undoubtedly represents a widespread opinion:

> The Canadian Senate does not now serve the need of the Federation for a House where the full range and depth of our regional problems, and the effect of national policies on those problems, can be discussed with independence and authority. The House of Commons cannot fully serve this function, as party discipline under the Parliamentary system requires that a national viewpoint be adopted. The Senate, appointed as it now is entirely by the federal government, has not been able to provide that recognized forum for the achievement of genuine understanding of the sometimes conflicting natures of our national and regional objectives - and for the search for solutions.(50)

Such a failing is all the more serious because regional representation is precisely the primary justification of bicameralism in a federal system. The solution to this problem was first sought along the

---

(50) Pierre Elliott Trudeau, A Time for Action. Towards the Renewal of the Canadian Federation, 1978, p. 23.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

lines of a West German Bundesrat. A Senate appointed by the provincial governments would certainly have expressed their concerns. The federal government, however, saw this as a potential invasion of its prerogatives, if not as a provincial Trojan horse disrupting the Canadian intergovernmental balance in favour of the provinces. Public opinion has never favoured such a plan. The idea of an elected Senate, formerly rejected out of hand, is aimed at breaking the impasse which has stalled the debate since 1980. Everyone agrees that it would give senators more authority. Some, however, question the importance of regional input in this Chamber. Would an elected Senate differ from the House of Commons simply by a distribution of seats slightly more favourable to the less populous Atlantic and Prairie provinces? If so, would it satisfy those who want to see it play a role of purely regional representation? Will the promoters of a "Triple E" Senate be successful in their efforts to impose this formula as the best option for reform of the Canadian Senate? The yearly Constitutional Conferences scheduled to begin in 1988 will have to consider these questions. The opening of official talks on Senate reform will most likely stimulate public debate on the issue.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

APPENDIX

Note on the comparative table for elected Senates

For each of the 11 criteria selected, the highest mark was allotted to the option giving the Senate maximum authority, prestige and independence.

1. Can the Senate overturn the government
   - Yes: 10 points
   - No: 0

2. Over bills in general, does the Senate enjoy
   - an absolute veto? — 15 points
   - a suspensive veto? — 7
   - a suspensive veto, except in the case of language questions, where it enjoys an absolute veto — 9
   - no veto? — 0

3. Over supply bills, does the Senate enjoy
   - an absolute veto? — 10 points
   - a suspensive veto? — 5
   - no veto? — 0

4. Over constitutional amendments, does the Senate enjoy
   - an absolute veto? — 10 points
   - a suspensive veto? — 5
   - no veto? — 0

5. Do senators have the power to introduce
   - bills of any nature? — 10 points
   - bills of any nature with the exception of money bills? — 5
   - No power in this area — 0

6. Must the Senate ratify some treaties?
   - Yes: — 5 points
   - No: — 0

7. Must the Senate ratify some appointments?
   - Yes: — 5 points
   - No: — 0

8. Is party discipline within the Senate
   - weak or non-existent? — 10 points
   - average? — 5
   - strong? — 0

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

9. Compared with the term of the members of the other chamber, is the term of senators

three times as long?	10 points
twice as long?	5
one and a half times as long	3
the same length	0

10. Can the Senate be dissolved?

Yes:	0
No:	10 points

11. Does the Senate participate in the election of the Head of State?

Yes:	5 points
No:	0

The answers to these questions were established for each country on the basis of the constitutional texts currently in effect and the documentary sources available.

Initially, each criterion was given 10 points. It was then decided that the election of the head of state is an exceptional event and that the ratification of appointments and treaties does not constitute a power used as much now as the general legislative power, whose importance was increased by five units.

Étude générale

BP-96F

La réforme du Sénat

Louis Massicotte
Françoise Coulombe
Division des affaires politiques et sociales

Avril 1988

Bibliothèque du Parlement
Library of Parliament

Service de recherche

Le Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, il assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les attachés de recherche peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1989

N° de cat. YM32-2/96F
ISBN 0-660-92685-7

THIS DOCUMENT IS ALSO PUBLISHED IN ENGLISH

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLE DES MATIÈRES

Page

LE BICAMÉRISME EN GÉNÉRAL 1

LE SÉNAT CANADIEN 6

A. Modifications formelles apportées au Sénat depuis 1867 8
B. Modifications informelles apportées au Sénat depuis 1867 10

LES PROPOSITIONS DE RÉFORME DU SÉNAT DEPUIS 1968: TROIS "GÉNÉRATIONS" 12

LE RAPPORT DU COMITÉ MIXTE 19

A. Les propositions concrètes 19
B. La position relative du Sénat proposé 23
C. Les réactions au rapport 26

MANIFESTATIONS RÉCENTES D'APPUI À L'IDÉE D'UN SÉNAT ÉLECTIF 29

A. Les propositions de la Commission Macdonald 29
B. Le Sénat du "triple E" 31
C. L'opinion publique 34

PROJET DE MODIFICATION CONSTITUTIONNELLE CONCERNANT LES POUVOIRS DU SÉNAT 36

L'ACCORD CONSTITUTIONNEL DE 1987 37

A. Les vacances au Sénat 37
B. La formule de modification 38
C. Les conférences des premiers ministres 39

CONCLUSION 40

CANADA
LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LA RÉFORME DU SÉNAT

L'engagement pris dans l'Accord constitutionnel de 1987[1] d'inscrire la réforme du Sénat à l'ordre du jour de conférences constitutionnelles annuelles et l'appui croissant que l'idée d'un Sénat électif trouve dans certains milieux ont relancé le vieux débat sur l'avenir de la chambre haute du Parlement canadien. Le présent document vise à faire le point sur ce dossier.

LE BICAMÉRISME EN GÉNÉRAL

Dans l'histoire constitutionnelle occidentale, le bicamérisme a été justifié d'abord par la nécessité de représenter l'élément aristocratique de la société de façon distincte au sein du Parlement. La théorie classique à cet égard a été exprimée au XVIII^{e} siècle par Montesquieu dans un passage célèbre de son Esprit des lois:

> Il y a toujours dans un État des gens distingués par la naissance, les richesses ou les honneurs; mais s'ils étaient confondus parmi le peuple, et s'ils n'y avaient qu'une voix comme les autres, la liberté commune serait leur esclavage, et ils n'auraient aucun intérêt à la défendre, parce que la plupart des résolutions seraient contre eux. La part qu'ils ont à la législation doit donc être proportionnée aux autres avantages qu'ils ont dans l'État: ce qui arrivera s'ils forment un corps qui ait droit d'arrêter les entreprises du peuple, comme le peuple a droit d'arrêter les leurs.

---

(1) Le lecteur ne devrait pas oublier que les modifications figurant dans l'Accord constitutionnel du 3 juin 1987 deviendront partie intégrante de la Constitution du Canada seulement lorsqu'une résolution constitutionnelle autorisant le Gouverneur général du Canada à les proclamer aura été approuvée par le Sénat, la Chambre des communes et l'assemblée législative de chaque province.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

> Ainsi, la puissance législative sera confiée, et au corps des nobles, et au corps qui sera choisi pour représenter le peuple, qui auront chacun leurs assemblées et leurs délibérations à part, et des vues et des intérêts séparés.
>
> Des trois puissances dont nous avons parlé, celle de juger est en quelque façon nulle. Il n'en reste que deux; et comme elles ont besoin d'une puissance réglante pour les tempérer, la partie du corps législatif qui est composée de nobles est très propre à produire cet effet.
>
> Le corps des nobles doit être héréditaire. Il l'est premièrement par sa nature; et d'ailleurs il faut qu'il ait un très grand intérêt à conserver ses prérogatives, odieuses par elles-mêmes, et qui, dans un État libre, doivent toujours être en danger.
>
> Mais comme une puissance héréditaire pourrait être induite à suivre ses intérêts particuliers et à oublier ceux du peuple, il faut que dans les choses où l'on a un souverain intérêt à la corrompre, comme dans les lois qui concernent la levée de l'argent, elle n'ait de part à la législation que par sa faculté d'empêcher, et non par sa faculté de statuer.
>
> J'appelle faculté de statuer, le droit d'ordonner par soi-même, ou de corriger ce qui a été ordonné par un autre. J'appelle faculté d'empêcher, le droit de rendre nulle une résolution prise par quelque autre; ce qui était la puissance des tribuns de Rome. Et quoique celui qui a la faculté d'empêcher puisse avoir aussi le droit d'approuver, pour lors, cette approbation n'est autre chose qu'une déclaration qu'il ne fait point d'usage de sa faculté d'empêcher, et dérive de cette faculté(2).

L'extrait qui précède est tiré d'un chapitre portant sur le système britannique. On y aura reconnu la description de la composition et des pouvoirs de la Chambre des Lords britannique. Celle-ci constitue encore aujourd'hui le modèle-type de la chambre haute aristocratique, bien que ses pouvoirs aient été sensiblement réduits par les Parliament Acts de

(2) Montesquieu, De l'esprit des lois, Paris, Éditions Garnier Frères, 1973, tome I, p. 172-173.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

1911(3) et de 1949(4) et que sa composition ait été altérée par la création des Life Peers (pairs à vie) en 1958. Au XIX^{e} siècle, ce modèle prédominait dans la plupart des États d'Europe, les membres de la chambre haute devant leur siège soit à l'hérédité, soit à la nomination du souverain.

Si la nécessité de privilégier les sommités sociales était demeurée la seule justification des chambres hautes, on peut se demander si celles-ci auraient survécu à la généralisation de l'esprit démocratique depuis 200 ans. Mais c'est aux Pères de la Constitution américaine que l'on doit l'élaboration d'une nouvelle justification des secondes chambres, cette fois-ci à titre d'organes de représentation des collectivités territoriales d'un État. L'origine du Sénat américain, qui en constitue l'exemple toujours cité, est éclairante. Les constituants de 1787 cherchaient à concilier, par le procédé du fédéralisme, l'impératif d'union avec le maintien des autonomies régionales. Mais les États les moins populeux voyaient avec appréhension la création d'une législature dotée de pouvoirs importants, au sein de laquelle l'application du principe de la représentation proportionnelle les laisserait en position minoritaire. Les grands États ne pouvaient d'autre part accepter d'être placés au sein de ce corps législatif sur un pied d'égalité avec des États deux ou trois fois moins populeux. Et, comme l'écrit Tocqueville:

> Dans cet état de choses, il arriva ce qui arrive presque toujours, lorsque les intérêts sont en opposition avec les raisonnements: on fit plier les règles de la logique. Les législateurs adoptèrent un terme moyen qui conciliait de force deux systèmes théoriquement inconciliables.
>
> Le principe de l'indépendance des États triompha dans la formation du Sénat; le dogme de la souveraineté nationale, dans la composition de la Chambre des représentants.

---

(3) 1 et 2 Geo. V, chap. 13.

(4) 12, 13 et 14 Geo. VI, chap. 103. Voir aussi O. Hood Phillips, Constitutional and Administrative Law, 5^{e} édition, Londres, Sweet and Maxwell, 1973, p. 107-113.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

> Chaque État dut envoyer deux sénateurs au Congrès et un certain nombre de représentants, en proportion de sa population.
>
> Il résulte de cet arrangement que, de nos jours, l'État de New York a au Congrès quarante représentants et deux sénateurs; l'État de Delaware deux sénateurs et seulement un représentant. L'État de Delaware est donc, dans le Sénat, l'égal de l'État de New York, tandis que celui-ci a, dans la Chambre des représentants, quarante fois plus d'influence que le premier. Ainsi il peut arriver que la nation, dominant le Sénat, paralyse entièrement les volontés de la majorité, représentée par l'autre chambre; ce qui est contraire à l'esprit des gouvernements constitutionnels(5).

La lecture des Federalist Papers permet de mieux comprendre les intentions des concepteurs de ce modèle. À leurs yeux, l'égalité des États au Sénat constituait à la fois une reconnaissance constitutionnelle de la souveraineté laissée aux États et un outil en assurant la préservation. En même temps, la désignation des sénateurs par les législatures des États permettrait un recrutement plus élitiste ("a select appointment") tout en créant un lien utile entre les deux niveaux de gouvernement(6). Ce nouveau modèle permettait de créer un contrepoids modérateur à la chambre directement élue, sans contredire ouvertement le principe démocratique. Les constituants français de 1875 comprirent l'utilité du modèle et le transposèrent dans le cadre d'un État unitaire en créant un Sénat élu par les maires et les conseillers municipaux, avec surreprésentation des communes peu peuplées et présumément plus conservatrices, modèle qui, pour l'essentiel, est encore aujourd'hui en vigueur.

Les secondes chambres ont été passionnément décriées dans certains milieux. On connaît la vieille objection de Sieyès pendant la Révolution française: si la seconde chambre contredit la première, elle n'est pas démocratique; si elle s'accorde avec elle, elle est inutile. Tout en répétant ce dilemme, que les esprits libéraux tenaient pour

---

(5) Alexis de Tocqueville, De la démocratie en Amérique, Paris, Éditions Garnier-Flammarion, 1981, tome I, p. 189-190.

(6) Alexander Hamilton, James Madison et John Jay, The Federalist Papers, New York, Bantam Books, 1982, p. 313-314.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

simpliste, Harold Laski ne voyait aucune raison de conserver cette institution, même dans les États fédéraux:

> Qu'on envisage sa composition ou ses pouvoirs, il est en fait impossible de découvrir une seconde chambre satisfaisante, capable de quelque façon que ce soit de compenser l'autorité de la Chambre des communes. [...] Quiconque examine la nature et l'histoire des secondes chambres en général découvrira que leur principale fin est au moins de retarder et, si possible, d'empêcher la modification du statu quo. En fait, elles font partie de la tactique générale du conservatisme. Elles permettent aux intérêts possédants de l'État de faire obstacle à toute législation radicale. [...] On pourrait très bien faire valoir à bon droit que même dans un État fédéral, aucune nécessité véritable ne justifie l'existence d'une seconde chambre(7).

Ces arguments, qui négligent le rôle utile souvent joué par les deuxièmes chambres dans la représentation régionale ou l'amélioration des lois, ne sont pas restés sans effets en pratique. "Quasiment de rigueur avant 1914, écrit M. Michel Bouissou, il [le bicamérisme] devient facultatif entre les deux guerres, et presque insolite dans les constitutions entièrement élaborées après 1945(8)". Les adversaires de la seconde chambre soulignent avec satisfaction son abolition au Danemark, en Suède et en Nouvelle-Zélande depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, ainsi que son absence totale dans les dix provinces canadiennes(9). Ils évoquent la réduction successive des pouvoirs de la Chambre des Lords britannique en 1911 et 1949 ainsi que la prudence avec laquelle le Sénat canadien utilise les pouvoirs considérables que la Constitution lui reconnaît. Selon un relevé effectué il y a une dizaine d'années et couvrant l'ensemble des pays du monde, le monocamérisme prévalait dans 84 pays et le bicamérisme dans 55(10).

---

(7) Harold J. Laski, Studies in Law and Politics, Londres, George Allen and Unwin, p. 119 et 121.

(8) M. Bouissou, "Bicamérisme ou bicaméralisme", Encyclopaedia Universalis, p. 257.

(9) La dernière chambre haute provinciale, le Conseil législatif du Québec, fut abolie en 1968.

(10) Laurent Trivelli, Le bicamérisme, Lausanne, Payot, 1975, p. 67.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Néanmoins, bon nombre d'auteurs et d'hommes politiques continuent à défendre vigoureusement le maintien des secondes chambres. L'évolution historique triomphalement soulignée par les partisans de la Chambre unique n'est pas unilatérale. L'Espagne démocratique a recréé en 1977 le Sénat dissous en 1923. Et en France, la seconde chambre a retrouvé avec la révision constitutionnelle de 1954 et la Constitution de 1958 bon nombre des pouvoirs dont on l'avait dépouillée en 1946(11). Au Canada, les partisans de l'abolition du Sénat demeurent en minorité, et les nombreuses propositions de réforme émises depuis vingt ans témoignent de l'intérêt que suscite un Sénat rénové. Plus des deux tiers des démocraties libérales stables, les sept grandes puissances industrielles occidentales sans exception, et la totalité des fédérations possèdent une seconde chambre. Pour un pays fédéral, la question n'est plus tellement de savoir s'il faudrait une deuxième chambre, mais plutôt de faire jouer à celle qui existe un rôle qui soit jugé utile par une forte proportion de l'opinion et non seulement par les cercles plus attachés à la tradition.

LE SÉNAT CANADIEN

Le bicamérisme a des racines anciennes dans l'histoire canadienne. Depuis les débuts du régime représentatif, nos constitutions successives ont toujours prévu l'existence d'un Conseil législatif. Les trois provinces originaires de 1867 en possédaient un au moment de la Confédération. Le modèle de la Chambre haute nommée par la Couronne et disposant de pouvoirs égaux à ceux de la Chambre basse a prédominé nettement. Seuls le Conseil législatif du Canada-Uni (de 1856 à 1867) et celui de l'Île-du-Prince-Édouard (aboli au XIX^{e} siècle) ont été élus par la population. Les Chambres hautes nommées ont été très actives, surtout avant l'avènement de la responsabilité ministérielle, et ont aidé les gouverneurs britanniques à résister aux voeux des assemblées élues.

Tel qu'envisagé en 1867, le Sénat canadien combinait les deux justifications traditionnelles du bicamérisme. Ses promoteurs, qui lui consacrèrent plus d'attention qu'à n'importe quelle autre partie de la

---

(11) En 1946 et en 1969, les électeurs français ont refusé d'entériner par voie de référendum l'abolition de la seconde chambre.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

nouvelle Constitution, voulaient en faire un instrument de défense des classes privilégiées. De cette intention découlaient la nomination par la Couronne et la qualification foncière de 4 000 $ (somme très élevée à l'époque). La vocation de représentation régionale se manifestait essentiellement par la surreprésentation des provinces peu peuplées de l'Atlantique au détriment de l'Ontario et, dans une moindre mesure, du Québec. Le souci de protéger les minorités se manifestait par la création, au Québec seulement, de 24 circonscriptions sénatoriales et par l'obligation pour les sénateurs québécois de résider dans l'une d'entre elles ou d'y remplir la qualification foncière: ce régime favorisait la nomination de sénateurs en provenance des circonscriptions anglo-québécoises. Les minorités francophones hors Québec n'eurent cependant pas droit à la même sollicitude.

Tel que constitué en 1867, le Sénat se composait de 72 membres, à raison de 24 pour chacune des trois divisions de l'époque: l'Ontario, le Québec et les provinces alors dites Maritimes (Nouvelle-Écosse et Nouveau-Brunswick). Ses membres étaient nommés à vie par la Couronne sur la recommandation du Premier ministre. En plus de détenir la qualification foncière déjà citée, ils devaient être âgés d'au moins 30 ans et résider dans la province pour laquelle ils étaient nommés. Les sénateurs perdaient leur siège s'ils cessaient d'assister aux séances du Sénat pendant plus de deux sessions consécutives, s'ils faisaient faillite ou s'ils perdaient la qualification foncière. Le Président du Sénat était non pas, comme celui des Communes, élu par ses collègues, mais nommé par la Couronne sur recommandation du Premier ministre, à l'instar du Lord Chancelier d'Angleterre.

Les pouvoirs du Sénat, qui n'ont pas été modifiés depuis 1867 (sauf en ce qui a trait à la modification de la Constitution), sont impressionnants sur le papier. Sur le plan protocolaire, le Sénat vient immédiatement après la Reine et avant la Chambre des communes dans l'énumération des composantes du Parlement canadien. Son accord est nécessaire pour l'adoption des lois: si un projet de loi adopté par les Communes est amendé au Sénat, l'amendement doit à son tour recueillir l'assentiment des Communes, faute de quoi l'ensemble du texte mourra au

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

feuilleton. La suprématie n'était concédée aux Communes que sur le plan de l'initiative en matière financière.

A. Modifications formelles apportées au Sénat depuis 1867

Comme toutes les autres parties de la Constitution canadienne, les dispositions relatives au Sénat peuvent être modifiées de deux façons. Les modifications formelles rectifient les textes constitutionnels conformément à une procédure établie. Les mêmes textes peuvent aussi être modifiés informellement, soit par l'interprétation judiciaire, soit par la pratique constitutionnelle.

La plupart des modifications formelles ont eu trait à la répartition des sièges entre les provinces et ont été nécessitées par l'évolution qui a fait de la petite confédération de quatre provinces un pays comptant dix provinces et deux territoires. La Loi de 1870 sur le Manitoba permit d'ajouter deux sénateurs pour cette province et les Conditions del'adhésion de la Colombie-Britannique, l'année suivante, conférèrent trois sièges au nouveau membre de la fédération. L'entrée de l'Île-du-Prince-Édouard dans la Confédération en 1873 lui permit, en vertu de l'article 147 de la Loi constitutionnelle de 1867, de recevoir quatre sièges, la représentation de chacune des deux autres provinces de l'Atlantique étant ramenée de 12 à 10 sièges. Les recensements décennaux de 1881 et 1891 permirent de porter successivement à trois puis à quatre le nombre de sénateurs pour cette province. En 1887, les "Territoires du Nord-Ouest" de l'époque se virent décerner deux sièges au Sénat, chiffre qui fut doublé en 1903. Deux ans plus tard, les provinces nouvellement créées de l'Alberta et de la Saskatchewan obtinrent chacune quatre sièges.

Ainsi, en 40 ans, une série d'arrangements ponctuels avait porté de 72 à 87 le nombre total des sénateurs. La Loi constitutionnelle de 1915 réorganisa et rationalisa quelque peu les bases de la représentation en créant une quatrième division, dite de l'Ouest, composée des provinces du Manitoba, de la Saskatchewan, de l'Alberta et de la Colombie-Britannique, représentées chacune par six sénateurs. La même loi prévoyait l'octroi à Terre-Neuve de six sièges au Sénat lors de son admission au sein

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

de la fédération, ce qui se réalisa en 1949. Enfin, en 1975, les deux territoires se virent attribuer un siège chacun par une simple loi fédérale.

Sur le plan structurel, la réforme principale a été la réduction de la durée du mandat sénatorial en 1965, réalisée par le Parlement canadien seul. En vertu de cette réforme, qui ne s'applique pas aux sénateurs nommés le ou avant le 2 juin 1965(12), les sénateurs doivent prendre leur retraite à l'âge de 75 ans.

Passée presque inaperçue à l'occasion du rapatriement de la Constitution, la réduction des pouvoirs du Sénat en matière constitutionnelle apportée par la Loi constitutionnelle de 1982 a contribué à clarifier le pouvoir réel de chacun des acteurs en matière de réforme du Sénat. Plusieurs croyaient que le Parlement fédéral disposait depuis 1949 du pouvoir de modifier à sa guise les dispositions constitutionnelles relatives au Sénat, en vertu de l'article 91.1 de la Constitution. De cette interprétation largement répandue chez les commentateurs(13), le gouvernement de M. Trudeau fit la base de son projet de loi C-60 sur la réforme constitutionnelle, puisqu'il y distinguait les réformes pouvant être accomplies dans l'immédiat et sans l'accord des provinces (y compris le remplacement du Sénat par une Chambre de la Fédération) de celles, plus ambitieuses et touchant notamment au partage des pouvoirs, qui exigeaient l'assentiment des provinces. Toutefois, au vu des objections de plusieurs, la Cour suprême du Canada a été priée de se prononcer sur la question et a rendu en décembre 1979 un jugement unanime confirmant la nécessité du consentement des provinces pour la réforme des éléments capitaux de la Constitution et des pouvoirs du Sénat, dans l'état du droit d'alors(14).

En vertu de la formule de modification prévue par la Loi constitutionnelle de 1982, le Parlement canadien a compétence exclusive

---

(12) Au 17 février 1988, 9 sénateurs entraient dans cette catégorie.

(13) Peter W. Hogg, Constitutional Law of Canada, Toronto, Carswell, 1977, p. 202; R. Macgregor Dawson, The Government of Canada, Toronto, University of Toronto Press, 1970, p. 301; Eugene A. Forsey, Freedom and Order, Toronto, McClelland and Stewart, 1974.

(14) Renvoi sur la compétence du Parlement relativement à la Chambre haute, [1980] 1 R.C.S. 54.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

pour modifier les dispositions de la Constitution du Canada relatives au Sénat. Dans les matières pour lesquelles aucun régime spécial n'est prévu, la procédure est celle d'une loi du Parlement fédéral qui pourrait émaner de l'une ou l'autre Chambre et qui doit avoir l'accord de chacune.

Une procédure plus exigeante régit cependant les modifications apportées aux quatre sujets suivants: les pouvoirs du Sénat; le mode de sélection des sénateurs; le nombre des sénateurs par lesquels une province est habilitée à être représentée; les conditions de résidence devant être remplies par les sénateurs. En ces domaines d'importance vitale, les modifications sont apportées par une proclamation du Gouverneur général autorisée par des résolutions du Sénat, de la Chambre des communes et des assemblées législatives de sept provinces comptant 50 p. 100 de la population de toutes les provinces. De plus, si le Sénat a droit d'initiative en ces matières, il ne dispose que d'un droit de veto suspensif de 180 jours. À défaut d'accord du Sénat, la Chambre des communes n'a qu'à attendre 180 jours et à adopter derechef la modification constitutionnelle.

Cette formule complexe affaiblit l'autorité du Sénat, qui ne dispose plus du droit de veto sur les aspects essentiels de sa structure et de ses fonctions, tout en le conservant paradoxalement sur des modifications plus modestes. Elle renforce le pouvoir des provinces, dont le rôle en la matière est officialisé de façon non équivoque. L'ensemble ne facilite guère la réforme de l'institution; l'on sait la difficulté de réunir le consentement des provinces en des matières délicates(15).

B. Modifications informelles apportées au Sénat depuis 1867

Autrement plus importantes apparaissent les modifications apportées au fonctionnement du Sénat par la pratique politique et par la jurisprudence.

L'un des rares arrêts relatifs au Sénat est l'affaire Edwards c. Procureur général du Canada ([1930] A.C. 124). La controverse

---

(15) On trouvera aux p. 38 et suivantes une étude des propositions actuelles de modifications constitutionnelles touchant le Sénat.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

portait sur la possibilité de nommer des femmes au Sénat. Les uns soulignaient que l'Acte de l'Amérique du Nord britannique permettait d'y nommer des "personnes" et opinaient que l'expression incluait les femmes. Les autres soulignaient l'emploi répété, dans la version anglaise de la Constitution, du pronom "he" pour désigner les sénateurs et concluaient à la nécessité de dénier à la moitié de la population canadienne le droit d'être appelé à siéger au Sénat. L'interprétation conservatrice, entérinée soit dit en passant par la Cour suprême du Canada, fut rejetée par le Comité judiciaire du Conseil privé en 1930, qui nota que "l'exclusion des femmes de toutes les charges publiques est un vestige d'époques plus barbares que la nôtre(16)".

L'évolution essentielle a été cependant la lente mais constante érosion des pouvoirs réels du Sénat. Le droit constitutionnel est pratiquement resté le même mais, en fait, les sénateurs ont été de plus en plus prudents dans son usage, même lorsque l'opposition officielle était majoritaire à la Chambre haute. Le veto n'a été appliqué qu'à 7,9 p. 100 des projets d'intérêt public entre 1867 et 1873, mais à aucun au cours des 25 dernières années. Environ le quart des projets de loi d'intérêt public ont été amendés par le Sénat durant les six premières années du régime confédératif, mais seulement 6,4 p. 100 de 1957 à 1960(17). D'après une compilation du Service d'information et de référence de la Bibliothèque du Parlement, le Sénat a amendé 35 des quelque 1 000 lois d'intérêt public adoptées entre 1960 et 1982; dans 30 de ces cas, la Chambre a d'ailleurs accepté les amendements du Sénat.

Parallèlement à ce rôle législatif décroissant, le Sénat a développé, surtout depuis 1968, un rôle d'enquête auquel même les adversaires de l'institution rendent hommage. Les comités du Sénat paraissent particulièrement bien placés pour effectuer des études à long terme. Leurs membres demeurent en fonctions pour une longue durée. Les tâches plus routinières d'examen des crédits et des projets de loi qui retiennent souvent l'attention des comités des Communes interrompent moins longuement

---

(16) [1930] A.C. 124, à la page 128.

(17) À moins d'indication contraire, les statistiques sont tirées de R.A. MacKay, The Unreformed Senate of Canada, édition révisée, Toronto, McClelland and Stewart, 1963, p. 199.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

les délibérations des comités sénatoriaux. On peut ajouter que l'expérience publique des sénateurs, soit en politique, soit dans l'entreprise, en fait en principe d'excellents enquêteurs. La productivité des comités d'enquête du Sénat depuis vingt ans a pleinement justifié les espoirs mis dans cette formule, sans nécessairement réussir pour autant à faire taire toutes les critiques adressées à l'institution. Au milieu des années 70, Mme Renaude Lapointe, alors présidente du Sénat, pouvait même affirmer que loin de se comporter en organe ultra-conservateur, le Sénat avait fait preuve de réformisme social dans ses enquêtes(18).

Cependant, aux yeux de plusieurs et malgré la présence dans ses rangs de personnalités ayant une forte expérience au niveau provincial - on y a compté, à un certain moment, quatre anciens premiers ministres -, le Sénat n'a pas été en mesure de remplir le rôle de représentant des régions qui constitue la principale justification d'une deuxième chambre en régime fédéral. D'où la floraison, dans la foulée de l'affirmation nouvelle de l'ordre provincial de gouvernement depuis les années 60, de propositions visant à revitaliser l'institution et à lui faire jouer plus efficacement son rôle principal. C'est vers ces propositions que nous allons maintenant tourner notre attention.

LES PROPOSITIONS DE RÉFORME DU SÉNAT DEPUIS 1968: TROIS "GÉNÉRATIONS"

La grande quantité de propositions formulées pour réformer le Sénat témoigne de l'ingéniosité des politicologues et politiciens canadiens. Toutefois, les différentes suggestions peuvent aisément être regroupées en une demi-douzaine d'options fondamentales - par exemple, Sénat élu, Sénat nommé par les provinces - dont chacune jouit un temps d'une popularité souvent éphémère avant de céder la place à une nouvelle mode

(18) Renaude Lapointe, "The Role of the Second Chamber in Canada", The Second Chamber. Its Role in Modern Legislature, S.S. Bhalerao (dir.), New Delhi, 1977, p. 10.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

plus en accord avec l'équilibre politico-constitutionnel du moment. Et beaucoup de ces formules ne constituent qu'une réédition de modèles en vogue quelques décennies plus tôt. Bien présomptueux serait celui qui prétendrait avoir découvert la formule parfaite et ainsi mis un point final à un débat presque aussi vieux que la Confédération elle-même!

Une compilation réalisée en mai 1983 par le Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement pour le compte du Comité mixte spécial sur la réforme du Sénat a tenté de réunir toutes les propositions sérieuses de réforme du Sénat émises depuis 1968: on y trouve seize propositions émanant des gouvernements fédéral et provinciaux, de commissions parlementaires ou d'organismes comme le Barreau canadien et la Canada West Foundation, ainsi qu'au moins sept projets de loi d'initiative parlementaire(19). Se sont ajoutées à cette liste les suggestions de réforme souvent très précises émises devant le Comité sur la réforme du Sénat par plusieurs des témoins qui ont comparu devant lui(20), ainsi que le rapport du Comité lui-même, déposé le 31 janvier 1983.

Au risque de simplifier un peu les choses, on peut distinguer trois "générations" de propositions de réforme du Sénat.

Une première génération est constituée de trois propositions émanant du gouvernement fédéral: il s'agit du Livre blanc du gouvernement canadien intitulé La Constitution canadienne et le citoyen, publié en 1969; du projet de loi C-60 de 1978, qui en constitue la traduction un peu tardive en langage législatif; et du rapport du Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes sur la Constitution du Canada (Comité Molgat-MacGuigan) de 1972. Toutes ces propositions présentent un trait

---

(19) L. Massicotte, Recueil de propositions portant réforme du Sénat canadien, Ottawa, Bibliothèque du Parlement, 1983. Ce recueil est disponible à la Bibliothèque du Parlement dans les deux langues officielles.

(20) Mentionnons notamment les contributions des professeurs André Bernard, Robert Jackson, Edward McWhinney et Gil Rémillard et des sénateurs Royce Frith et Michael Pitfield dans les fascicules pertinents du Comité mixte, de même que l'article de l'hon. Gordon Robertson dans Options politiques, septembre 1983, p. 8-11.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

commun: elles visaient d'une façon ou d'une autre à faire participer les provinces au choix de la moitié des sénateurs, l'autre moitié demeurant nommée ou élue par le gouvernement fédéral. Le Livre blanc de 1969 se bornait à suggérer que les sénateurs "représentant les provinces" soient nommés par chaque gouvernement provincial "avec ou sans l'approbation de la législature, selon les termes de la Constitution de chaque province".

Le projet de loi C-60 sur la réforme constitutionnelle, déposé en juin 1978, était aussi précis et détaillé que le Livre blanc de 1969 était vague. La nouvelle "Chambre de la Fédération" devait compter 118 membres dont la moitié seraient nommés par la Chambre des communes après chaque élection générale et l'autre moitié par l'Assemblée législative de chaque province après chaque élection générale, chaque membre demeurant en fonctions aussi longtemps que l'organe législatif l'ayant désigné(21). De façon assez originale, le projet aurait obligé l'autorité compétente à nommer les membres de la Chambre selon le principe de la représentation proportionnelle. Le nouvel organe aurait disposé d'un veto suspensif d'au moins deux mois sur les projets de loi adoptés par les Communes. L'idée d'une double majorité de sénateurs francophones et anglophones pour l'adoption des mesures de portée linguistique constituait une autre innovation audacieuse. Comme on le sait, l'ensemble du projet fut l'objet de vives critiques avant que la Cour suprême ne constate l'impossibilité constitutionnelle pour le Parlement fédéral d'adopter seul une réforme d'une telle envergure(22).

Fruit d'audiences publiques tenues à la grandeur du pays, le rapport Molgat-MacGuigan allait moins loin que les deux projets précédents: tous les sénateurs auraient en effet continué d'être nommés par le gouvernement fédéral, mais la moitié d'entre eux auraient été choisis parmi les

---

(21) Les représentants des deux territoires auraient été désignés par le gouverneur général en conseil à la suite des élections de leurs conseils territoriaux respectifs.

(22) Voir le Renvoi sur la compétence du Parlement relativement à la Chambre haute, [1980] 1 R.C.S. 54, jugement rendu en décembre 1979.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

candidats proposés par le gouvernement provincial ou territorial approprié(23).

Toutes ces propositions reposaient sur la nécessité présumée de réorganiser le Sénat de façon à ce que les intérêts des provinces y soient directement représentés, les gouvernements ou assemblées législatives des provinces paraissant à l'époque les mieux placés pour désigner de tels représentants. Il semblait cependant nécessaire d'équilibrer cette représentation sectorielle par un contingent nommé par le gouvernement central, afin que les intérêts du pays pris dans son ensemble continuent d'être représentés et que le Sénat contribue à maintenir et à développer le sens de l'unité canadienne.

Bien qu'une proposition en ce sens ait été faite dès 1962(24), c'est au contexte nouveau créé par l'élection du Parti québécois en 1976 qu'il faut attribuer la vogue soudaine du modèle du Bundesrat ouest-allemand, dont les six variantes canadiennes suggérées depuis 1978 constituent la "deuxième génération" des propositions de réforme du Sénat.

Cette génération se distingue par la part très favorable qu'elle fait aux gouvernements des provinces: en effet, ces propositions auraient eu pour résultat de confier aux gouvernements des provinces la désignation de la totalité des membres de la seconde chambre, et de faire de celle-ci un organe permanent de coordination intergouvernementale introduisant les premiers ministres provinciaux au coeur même du processus législatif fédéral. Il n'est guère étonnant de relever que quatre des sept propositions à cet effet aient émané de sources provinciales: le Comité consultatif de l'Ontario sur la confédération et le gouvernement de la Colombie-Britannique en 1978, l'opposition libérale à Québec en 1980 ("Livre beige") et le gouvernement de l'Alberta en 1982. Mais l'argumentation sous-jacente au modèle du Bundesrat ouest-allemand a également séduit le comité constitutionnel du Barreau canadien et certains éléments du Parti progressiste-conservateur fédéral en 1978, de même que la Commission de l'unité canadienne (Pépin-Robarts) l'année suivante.

---

(23) Le rapport Lamontagne de 1980 a repris cette recommandation.

(24) Peyton V. Lyon, "A New Idea for Senate Reform", Canadian Commentator, juillet-août 1962.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Il serait oiseux de répéter les détails de ces diverses formules. Toutes auraient fait des membres de la deuxième chambre des délégués nommés et révoqués par les gouvernements des provinces et agissant sur instructions de ces derniers. Elles graduaient les pouvoirs du nouvel organe selon l'importance des intérêts provinciaux en jeu, lui réservant un veto absolu sur l'exercice par le gouvernement fédéral des pouvoirs lui permettant d'intervenir dans des champs de compétence provinciale: pouvoir déclaratoire (alinéa 92.10c) de la Constitution), pouvoir de dépenser, pouvoir d'urgence, etc. Sur les matières relevant par contre clairement de la compétence du gouvernement central, les conseils proposés n'auraient eu au mieux qu'un droit de veto suspensif. Un tel organe aurait été moins la deuxième chambre du Parlement fédéral qu'un véritable chien de garde des intérêts des provinces, un rempart des autonomies sectorielles.

Les critiques adressées au modèle du Bundesrat ont été nombreuses et ont certainement contribué à la défaveur relative (mais peut-être momentanée) dans laquelle il a sombré depuis, encore que le contexte politique né du référendum québécois de 1980 et du rapatriement de la Constitution l'année suivante explique pour l'essentiel cette impopularité. Les partisans de la prépondérance fédérale ont observé que les pouvoirs unilatéraux du gouvernement central constituent des traits indispensables du fédéralisme canadien et permettent une plus grande égalisation des chances au profit des Canadiens des régions les moins fortunées: subordonner leur exercice au consentement formel des provinces en gênerait l'usage, généralement au profit des régions les mieux nanties. Il faut observer que si le Bundesrat assure le respect de l'autonomie sectorielle des provinces, il porte atteinte à celle du gouvernement central, bien qu'on puisse répliquer qu'en permettant aux provinces de contrôler l'usage fait par le gouvernement central de son pouvoir d'empiéter, on ne fait que rétablir un équilibre actuellement compromis. Ils soulignent enfin les différences entre les contextes canadien et allemand: le Bundesrat fonctionne dans une société où l'allégeance première des citoyens va indiscutablement au gouvernement central et s'inscrit dans une Constitution réservant à ce dernier la quasi-totalité

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

des pouvoirs législatifs, ne concédant aux Länder que des pouvoirs d'exécution des lois discutées et votées à Bonn, en sus de maigres pouvoirs législatifs. Si le fédéralisme allemand est assez centralisé pour concéder un Bundesrat, le fédéralisme canadien peut-il se permettre d'en faire autant?

Curieusement, un tel conseil a également été la cible de certains partisans des provinces, qui y ont dénoncé un dangereux cheval de Troie. Ils font observer qu'en Allemagne fédérale, l'importance des pouvoirs du Bundesrat a contribué non à décentraliser le fédéralisme allemand, mais bien à le centraliser. Placés devant la nécessité de contrôler le Bundesrat afin de gouverner efficacement, les gouvernements successifs d'Allemagne fédérale ont en effet renforcé leur contrôle sur les ailes régionales du parti gouvernemental et favorisé la venue au pouvoir dans les Länder de coalitions sympathiques à leurs vues, quitte à intervenir de façon parfois voyante dans le processus politique régional. Et il est notoire que les décisions du Bundesrat découlent de considérations partisanes plutôt que régionales. Ce n'est pas la première fois qu'une réforme aurait produit le contraire de ce qu'on en attendait!

Le gouvernement fédéral est demeuré froid, sinon hostile à ce modèle. Dans un document rendu public en août 1978, il a carrément rejeté cette idée, et les deux comités parlementaires fédéraux qui se sont penchés sur la question depuis en sont venus à une conclusion identique. En proclamant le décès du fédéralisme coopératif en 1982, le Premier ministre Trudeau a réduit à néant les perspectives d'un modèle qui postule une large identité de vues entre les partenaires pour fonctionner harmonieusement.

C'est dans ce contexte qu'il faut comprendre l'avènement d'une "troisième génération" de propositions, concernant un Sénat élu directement au suffrage universel. Les promoteurs de ce modèle obéissent à un large éventail de motivations. Les uns cherchent à revitaliser l'institution; ils pensent que seule l'élection directe y parviendra et qu'à défaut d'une telle réforme, le Sénat canadien verra sa légitimité s'étioler et, à long terme, sera aboli. D'autres pensent que la fédération

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

canadienne est l'une des plus enclines du monde aux querelles intergouvernementales et que le manque de représentation des intérêts des régions au sein du Parlement fédéral constitue un important facteur explicatif de cet état de choses. Ils soutiennent que la Chambre des communes ne peut jouer véritablement un rôle de représentation régionale parce que le scrutin majoritaire favorise la polarisation régionale des partis et que des régions complètes du pays sont en pratique exclues des véritables lieux de pouvoir que constituent le caucus ministériel et le Cabinet. De plus, la discipline partisane empêche les élus de faire prévaloir un point de vue régional sur les considérations pancanadiennes lors des votes. Le Sénat ne serait pas plus en mesure de jouer le rôle de représentant des régions à cause du caractère partisan des nominations, de la discipline partisane et surtout du faible usage qu'il peut faire de ses pouvoirs. L'insertion d'un Conseil de délégués provinciaux au sein du processus législatif fédéral étant exclue a priori, il ne reste guère que la solution de l'élection directe. D'autres encore voient dans l'élection du Sénat selon un mode de scrutin proportionnel la possibilité pour les grands partis de faire élire des représentants même dans les régions du pays où ils sont minoritaires, ce qui faciliterait la constitution de Cabinets plus représentatifs de la diversité géographique du pays. Enfin, certains favorisent par principe l'élection, estimant qu'elle est plus démocratique que n'importe laquelle des formules de réforme avancées jusqu'ici.

La Canada West Foundation a émis en 1981 une proposition très détaillée à cet égard. Elle propose un Sénat composé d'un nombre identique (6 ou 10) de membres de chaque province. Le Sénat se renouvellerait par moitié à l'occasion des élections à la Chambre des communes, chaque sénateur demeurant en fonctions pour deux législatures. La circonscription de base serait la province et l'élection aurait lieu à la représentation proportionnelle selon la technique du vote unique transférable, en vigueur au Sénat australien et en Irlande. Le nouvel organe ne pourrait ni renverser le gouvernement, ni ratifier les nominations diplomatiques ou judiciaires. En revanche, il devrait ratifier aussi bien les nominations à certains organismes fédéraux que l'usage des pouvoirs prépondérants extraordinaires du gouvernement fédéral et surtout les amendements

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

constitutionnels: en toutes ces matières, il jouirait d'un droit de veto absolu. Sur les autres projets de loi, le veto du Sénat pourrait être levé par la Chambre des communes statuant à une majorité qualifiée. Les sénateurs ne seraient en principe pas soumis à la discipline de parti et ne pourraient accéder au Cabinet.

À ce modèle de base, le sénateur Roblin et M. Gordon Robertson ont apporté quelques variantes. Ce dernier, par exemple, a suggéré l'exigence d'une double majorité, francophone et anglophone, pour le vote des mesures linguistiques. En juin 1982, un livre vert du ministre de la Justice a fait l'inventaire des options assez nombreuses en la matière.

À la suite du rapatriement de la Constitution, le débat sur la réforme du Sénat s'est amorcé sur la base du modèle électif. M. Duff Roblin, leader adjoint de l'opposition au Sénat, a proposé en février 1982 une motion en ce sens qui a été discutée au cours des mois suivants. En avril 1983, l'ancien greffier du Conseil privé et secrétaire du Cabinet pour les relations fédérales-provinciales, M. Gordon Robertson, a défendu cette option dans une allocution remarquée au Colloque sur la Loi constitutionnelle de 1982 tenu à Québec. Le Premier ministre Trudeau, à la même époque, a tenu des propos discrètement sympathiques à l'élection du Sénat.

En décembre 1982, les deux Chambres du Parlement ont créé un Comité mixte sur la réforme du Sénat dont les membres n'ont cependant été désignés que quatre mois plus tard. Présidé par le sénateur Gil Molgat et, successivement, par les députés Roy MacLaren puis Paul Cosgrove, le Comité a joint sa voix à ceux qui soutiennent la solution élective.

LE RAPPORT DU COMITÉ MIXTE

A. Les propositions concrètes

Concluant neuf mois de travail, le Comité a remis son rapport le 31 janvier 1984. Après avoir entendu des universitaires et des politiciens en juin 1983, le Comité avait tenu des audiences publiques dans

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

chacune des capitales provinciales et territoriales à l'automne et préparé son rapport en novembre et décembre 1983.

"La principale conclusion de notre rapport est que les Canadiens devraient élire directement leurs représentants au Sénat." Cette déclaration catégorique sur laquelle s'ouvre le rapport en donne clairement l'orientation. Préoccupés par la création d'un organe représentant effectivement les points de vue régionaux, les membres du Comité ont proposé un Sénat élu au suffrage universel et au scrutin majoritaire uninominal à un tour. Les sénateurs seraient élus pour un mandat de neuf ans à raison d'un tiers à tous les trois ans. Le nombre total des sénateurs passerait à 144, soit 24 pour l'Ontario et le Québec, 6 pour l'Île-du-Prince-Édouard, 12 pour chacune des autres provinces, 2 pour le Yukon et 4 pour les Territoires du Nord-Ouest. Durant la période transitoire menant à un Sénat entièrement élu, les sénateurs seraient nommés pour un mandat de neuf ans, toute vacance devant être comblée dans un délai de six mois.

Le modèle retenu par le Comité tente de répondre à trois objections majeures avancées à l'encontre d'un Sénat électif.

Plusieurs envisageaient avec appréhension l'impact sur le fonctionnement du régime parlementaire d'un Sénat élu au suffrage universel. De deux choses l'une, soutenaient-ils. Ou bien ce Sénat se verrait concéder les pouvoirs considérables qui conviennent à un corps législatif élu par le peuple, et alors il entrerait inévitablement un jour ou l'autre en conflit avec la Chambre des communes, avec des conséquences dont la crise constitutionnelle australienne de 1975 donne une idée. Ou bien, dans le but de prévenir un tel affrontement, on ne lui donnerait que des pouvoirs modestes qui risqueraient d'en faire une institution peu respectée, incapable d'attirer les meilleurs talents et dont l'élection susciterait une participation électorale analogue à celle des conseils municipaux ou scolaires.

La réponse du Comité à ce dilemme était un Sénat dont les pouvoirs seraient soigneusement délimités afin d'éviter tout conflit avec la Chambre des communes. Tout en maintenant la règle réservant aux Communes l'initiative des mesures financières, le Comité a suggéré trois

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

niveaux différents de pouvoir selon la nature de la mesure législative. Le Sénat n'aurait aucun pouvoir sur les lois de subsides (crédits budgétaires annuels, provisoires et supplémentaires), ce qui découle assez logiquement de la décision de réserver à la seule Chambre des communes le privilège de renverser le Cabinet. Quant aux projets de loi de portée linguistique, le Sénat disposerait par contre d'un veto sans appel, puisqu'une mesure linguistique devrait recueillir non seulement l'assentiment des sénateurs, mais aussi l'accord d'une majorité des sénateurs francophones. Enfin, sur les autres projets de loi, le Sénat jouirait d'un droit de veto suspensif à double volet d'une durée maximum de 120 jours de séance, soit, en pratique, de sept à neuf mois. Il se verrait allouer un maximum de 60 jours de séance pour se prononcer sur un projet de loi voté par les Communes et, s'il opposait son veto à la mesure, les Communes ne pourraient la voter à nouveau qu'après un nouveau délai de 60 jours. Le Sénat ne disposerait enfin que de son veto suspensif actuel de 180 jours sur les modifications à la Constitution.

L'autre objection majeure portait sur la capacité des sénateurs élus de faire fonction de porte-parole des régions. Essentiellement, les adversaires de la formule faisaient valoir que le recours à l'élection populaire ferait des partis politiques fédéraux la voie d'accès obligée au Sénat. Quel que soit le mode de scrutin en vigueur, les candidats au Sénat n'auraient de chances de l'emporter que s'ils disposaient d'une organisation électorale que seuls les partis pourraient leur procurer. Une fois élus, les sénateurs seraient soumis à toute la gamme des incitations et des pressions qui conduisent les députés à voter et à parler selon la ligne du parti. Dans ces conditions, le Sénat élu serait une deuxième Chambre des communes plutôt qu'un organe de représentation régionale. La réforme manquerait ainsi l'objectif premier de ses promoteurs.

À cette objection très sérieuse, le Comité a tenté de répondre en agençant les particularités structurelles de son modèle de façon à favoriser l'indépendance des sénateurs. À cette préoccupation se rattachent les choix suivants.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Le mode de scrutin serait majoritaire et uninominal plutôt que proportionnel et de liste. Il a été présumé que la proportionnelle placerait les sénateurs sous la coupe directe des états-majors des partis, tout en déroutant les électeurs par sa nouveauté. Une circonscription uninominale, moins étendue, permettrait un lien plus direct entre l'élu et ses électeurs.

Les sénateurs seraient élus pour un mandat long (neuf ans) et, surtout, non renouvelable. On a présumé que les sénateurs seraient d'autant plus portés à faire preuve d'indépendance s'ils n'avaient pas à craindre d'affronter l'électorat plus tard sans l'appui de leur parti.

Les élections sénatoriales auraient lieu à date fixe, le Sénat se renouvelant par tiers tous les trois ans. Tenues en même temps que les élections à la Chambre des communes, les élections sénatoriales auraient vraisemblablement été "noyées" dans une opération électorale visant à désigner le gouvernement du pays. La tenue d'une campagne sénatoriale distincte permettrait aux enjeux régionaux de dominer la campagne.

Enfin, les sénateurs ne pourraient siéger au Cabinet éliraient eux-mêmes leur Président et leurs leaders parlementaires, contrôleraient leur propre budget et siégeraient en caucus régionaux plutôt que partisans.

Une troisième objection majeure avancée à l'encontre de la formule de la Canada West Foundation tenait à la situation particulière du Québec. L'égalité des provinces au Sénat permettrait d'accroître la représentation de l'Ouest mais réduirait à 10 p. 100 celle du Québec, qui s'élevait à 33 p. 100 en 1867 et s'établit à 23 p. 100 aujourd'hui. Le Comité a sur ce point repris à son compte le compromis suggéré pour l'essentiel par Gordon Robertson et qu'annonçait le projet de loi C-60 de 1978: la part de l'Ouest passerait du quart au tiers des sénateurs, et le Québec verrait sa représentation réduite à 17 p. 100 de l'ensemble (24 sièges sur 144); toutefois, en compensation, les sénateurs francophones obtiendraient un droit de veto distinct sur les mesures linguistiques.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

On peut se demander comment se situerait le Sénat proposé par le Comité dans le paysage international. Nous le comparons ci-après avec les chambres hautes électives d'autres pays démocratiques.

B. La position relative du Sénat proposé

Sept démocraties occidentales possèdent actuellement une deuxième chambre élue en tout ou en partie au suffrage universel. Il s'agit de l'Australie, de la Belgique, de l'Espagne, des États-Unis, de l'Italie, du Japon et de la Suisse. L'Australie constitue probablement l'expérience la plus ancienne puisque l'élection du Sénat y remonte à 1901. Le modèle le plus récent est celui de l'Espagne (1978). Il est intéressant de comparer la position relative de ces chambres à celle qu'obtiendrait le Sénat proposé par le Comité mixte.

L'évaluation de la puissance relative d'un organe législatif constitue une opération complexe. En effet, plusieurs critères méritent d'être pris en considération afin d'en arriver à une évaluation globale.

La grille comparative qui suit repose sur un système de points appliqué à une batterie de onze critères totalisant 100 points. La méthode suivie s'inspire de recherches américaines(25). Dans le cas des deuxièmes chambres, posons au départ que le "type idéal" d'un Sénat fort comporterait les traits suivants: un tel Sénat pourrait participer au choix du chef de l'État et renverser le gouvernement; en plus d'avoir droit d'initiative en toutes matières législatives, il aurait droit de veto sur tous les projets de loi quelle qu'en soit la nature, notamment les lois de subsides et les modifications constitutionnelles; les traités et certaines nominations requerraient son assentiment; les sénateurs seraient élus pour une durée plus longue que les membres de l'autre chambre et ils ne seraient pas liés par la discipline de parti; enfin, le Sénat ne pourrait être

(25) Pour une application de cette méthode au statut des gouverneurs des États américains, voir H. Jacob et K.H. Vines (dir.), Politics in the American States. A Comparative Analysis, Boston, Little Brown, 1965, p. 217 et suivantes. Voir en annexe la pondération des différents critères.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

dissous par l'Exécutif. Un Sénat faible réunirait les caractéristiques contraires, avec bien sûr toute la gamme des options intermédiaires.

Sur la base de la grille détaillée figurant en annexe au présent texte ainsi que des Constitutions en vigueur, on a dressé le tableau de la page 25. On ne s'étonnera guère de voir le Sénat américain se classer au premier rang, et de loin: les experts le tiennent pour le corps législatif le plus puissant du monde occidental. En revanche, ceux qui espèrent - ou craignent - que l'élection directe rehausse le prestige du Sénat canadien au niveau de celui du Sénat de notre voisin le plus proche risquent de voir leurs espoirs déçus si le projet du Comité est entériné tel quel. En effet, le modèle proposé par le Comité ne réunit que 44 points et se situe à l'avant-dernier rang des huit organes comparés, juste avant le Sénat espagnol et à peu près au niveau de la Chambre des conseillers du Japon. Les Sénats italien, belge et australien ainsi que le Conseil des États suisse occupent une position intermédiaire.

Il y aurait sans doute beaucoup à redire sur les détails de cette comparaison, et le poids relatif de chacun des critères considérés pourrait susciter de longues discussions sans qu'une formule recueille l'assentiment général. L'analyse du tableau révèle néanmoins que le modèle élaboré par le Comité mixte semble répondre assez bien aux objectifs que s'étaient fixés ses auteurs: "qu'un Sénat élu, tout en disposant de pouvoirs considérables, ne puisse contester à la Chambre des communes la prépondérance ultime qui lui appartient(26)". En élaborant ce modèle, le Comité, on l'a dit, naviguait entre deux écueils. Voulant revitaliser le Sénat par l'élection directe, il risquait d'en faire un concurrent direct des Communes. D'autre part, en retranchant des pouvoirs du Sénat le droit de renverser le gouvernement et en ne lui accordant qu'un droit de veto suspensif, le Comité créait un écart entre la forte légitimité démocratique de l'organe et la modestie de ses pouvoirs formels(27). De toute

---

(26) Rapport, p. 25.

(27) Ce qui reviendrait à inverser l'écart actuellement existant.

Comparaison du Sénat canadien proposé par le Comité mixte et des Sénats élus dans sept pays démocratiques

Critère	Pays								Importance du critère (points)
	Canada (projet)	États-Unis	Australie	Italie	Belgique	Suisse	Japon	Espagne	
Peut renverser le gouvernement	0	0	10	10	10	0	0	0	10
Participe au choix du chef de l'État	0	0	0	5	0	5	0	0	5
Veto sur les projets de loi	9	15	15	15	15	15	7	7	15
Veto sur les subsides	0	10	10	10	10	10	5	5	10
Veto sur les modifications constitutionnelles	5	10	10	10	10	10	10	10	10
Peut initier des projets de loi	5	5	5	10	10	10	5	10	10
Doit ratifier certains traités	0	5	0	5	0	5	5	5	5
Doit ratifier certaines nominations	5	5	0	0	0	0	0	0	5
Discipline de parti	5	10	0	0	0	0	0	0	10
Mandat plus long que celui des députés	5	10	5	0	0	0	3	0	10
Peut être dissous	10	10	0	0	0	10	10	0	10
TOTAL: 100	44	80	55	65	55	65	45	37	100

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

évidence, le premier péril a été jugé plus grave que le second. La politique, a-t-on dit un jour, est avant tout l'art de choisir entre de grands inconvénients.

C. Les réactions au rapport

Le dépôt du rapport a été suivi d'une conférence de presse des coprésidents et d'une tournée des capitales provinciales par les membres du Comité. Il en est résulté un grand nombre d'articles et de commentaires éditoriaux; certains gouvernements provinciaux ont réagi au rapport, et les sénateurs en ont débattu le contenu.

Deux idées émergent nettement des commentaires des journaux. On a loué aussi bien la qualité du rapport que l'essentiel de ses recommandations. On est cependant demeuré sceptique sur ses chances de succès dans un proche avenir. Un éditorialiste du Toronto Star a peut-être le mieux résumé la réaction générale en titrant son article "Good Senate Plan Has Poor Prospects" ("Un bon plan pour le Sénat, mais sans grand avenir").

Les éloges n'ont pas été ménagés dans la plupart des journaux, aussi bien français qu'anglais. Pour le Globe and Mail, "les propositions méritent un examen respectueux et un véritable débat national(28)". Un éditorialiste de l'Edmonton Journal a commenté: "Enfin, voici un rapport d'un comité spécial spécial fédéral qui formule des propositions venant à point nommé, lucides et élégantes dans leur simplicité et leur bon sens(29)". Le Winnipeg Free Press y a vu "le programme le plus sérieux et le plus pratique de réforme du Sénat jamais vu par les Canadiens(30)". "Rédigé sobrement, dépouillé des arguties propres à ce genre de littérature, le document impressionne par sa clarté, la pertinence, voire même l'audace de ses recommandations", a opiné pour sa part Jean-Louis Roy dans Le Devoir(31). Le Droit a qualifié de "fort

(28) Globe and Mail (Toronto), 3 février 1984.
(29) Steven Hume, Edmonton Journal, 4 février 1984.
(39) Winnipeg Free Press, 2 février 1984.
(31) Le Devoir (Montréal), 2 février 1984.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

intéressantes" les suggestions du rapport(32). Dans le Toronto Star, Ross Howard a estimé qu'il s'agissait des meilleures idées avancées jusqu'ici(33). Pour Jean-Paul Desbiens, la double majorité "est une façon de permettre au Québec de regagner ce qu'il a perdu avec le rapatriement de la Constitution". Il a identifié "le passage de l'arbitraire à l'élection" et la détermination d'un mandat fixe comme des gains et a enjoint le gouvernement québécois de participer au débat(34). Le Calgary Herald a cependant jugé déficient le projet du Comité, l'un de ses commentateurs allant jusqu'à écrire: "Toute la thèse comporte tellement d'anomalies et de contradictions qu'on se demande comment un groupe de 18 parlementaires d'expérience a pu proposer une formule aussi impossible à mettre en oeuvre dans la pratique(35)". Cette évaluation a fait écho à celle de la Gazette, qui n'a vu dans le projet qu'une "source de problèmes(36)".

Plusieurs aspects du rapport ont fait l'objet de commentaires particuliers. Le rejet de la représentation proportionnelle a été déploré par le Vancouver Province, le Citizen d'Ottawa observant pour sa part que les passages du rapport à ce sujet laissaient intacts la plupart des arguments en faveur de la représentation proportionnelle. Le Soleil de Québec a estimé que l'esprit de parti dominerait les intérêts régionaux dans un Sénat élu. Le mandat de neuf ans a été pris à partie non seulement pour sa longueur (seuls les sénateurs français sont élus pour un tel mandat) mais surtout parce que son unicité rendrait les sénateurs irresponsables devant l'électorat.

Les réactions des gouvernements provinciaux ont été plus réservées. Si la Nouvelle-Écosse et l'Île-du-Prince-Édouard ont approuvé le principe d'un Sénat élu, la Colombie-Britannique n'a fait de même que tout en rejetant un accroissement du nombre de sièges, et la Saskatchewan a jugé le rapport "moins que parfait". Le Nouveau-Brunswick s'est opposé à

---

(32) Le Devoir (Montréal), 2 février 1984.
(33) Le Droit (Ottawa), 2 février 1984.
(34) Toronto Star, 5 février 1984.
(35) La Presse (Montréal), 15 février 1984.
(36) Calgary Herald, 4 février 1984.
(37) The Gazette (Montréal), 2 février 1984.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

l'idée, et le Cabinet ontarien semblait divisé sur la question. Le gouvernement néo-démocrate du Manitoba a réitéré sa préférence pour l'abolition du Sénat, suivant en cela l'unique membre néo-démocrate du Comité, M. Rod Murphy, dans sa dissidence(37). Au Québec, le Premier ministre Lévesque a qualifié le projet de "nouvelle maison de fous" tandis que son ministre des Affaires intergouvernementales y a vu "au mieux, une habile diversion, au pire, un nouveau piège(38)".

Le gouvernement canadien s'est montré plus sympathique au rapport en lui répondant comme le Comité en avait fait la demande expresse en vertu du paragraphe 69(13) du Règlement des Communes. Dans une lettre adressée aux coprésidents le 10 avril 1984, le Premier ministre Trudeau écrivait notamment:

> Le gouvernement du Canada juge que l'ensemble des propositions contenues dans votre rapport pourrait servir de base à un débat public fructueux. Il a donc décidé de l'utiliser dans son entier comme document de travail lors de ses futures consultations avec les gouvernements provinciaux et avec les groupes et citoyens intéressés par la réforme du Sénat. Divers aspects de ce document demandent plus ample réflexion de la part des divers gouvernements, mais il constitue dans l'ensemble un point de départ utile pour amorcer les discussions.

Tout en accueillant favorablement le principe de l'élection directe, le Premier ministre a émis des réserves sur les modalités de détail suggérées par le Comité. Sur le mode de scrutin, par exemple, "le gouvernement craint qu'à défaut d'une formule quelconque de représentation proportionnelle, l'élection des sénateurs n'exacerbe le problème même de la polarisation régionale que, d'après [le] rapport, la réforme de la Chambre haute devrait aider à résoudre". Tout en observant

---

(37) Voir les Débats de la Chambre des communes du 1er février 1984, p. 953.

(38) Le Devoir (Montréal), 24 février 1984.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

qu'il existe des arguments raisonnables aussi bien pour que contre la nomination de sénateurs au Cabinet, le gouvernement s'inquiétait des conséquences du mandat de neuf ans non renouvelable.

Les réactions des sénateurs ont dans l'ensemble été froides, bien qu'on ait évalué dans la presse à un tiers la proportion des sénateurs favorisant un Sénat élu. Le débat sur la teneur du rapport a donné lieu à des interventions des sénateurs Donahoe, LeMoyne, Stewart, Macquarrie, Denis, Robichaud et LeBlanc. Parmi les thèmes soulevés, mentionnons: le caractère inévitablement partisan d'un Sénat élu, la réduction relative de la représentation québécoise, le nombre élevé de sénateurs proposé ainsi que le coût de la réforme. Toutefois, des intervenants ont appuyé les recommandations contenues au chapitre 7 du rapport, concernant un Sénat nommé et néanmoins réformé.

Le rapport du Comité mixte a suscité d'autres propositions favorables à l'idée d'un nouveau Sénat électif. Le chapitre qui suit examine deux manifestations récentes d'appui à cette formule et donne un aperçu de l'opinion publique sur la question.

MANIFESTATIONS RÉCENTES D'APPUI À L'IDÉE D'UN SÉNAT ÉLECTIF

A. Les propositions de la Commission Macdonald

Le nouveau Sénat proposé dans le rapport de la Commission royale sur l'opinion économique et les perspectives de développement du Canada(39) (également connue sous le nom de Commission Macdonald) ressemble à maints égards au modèle recommandé par le Comité mixte Molgat-Cosgrove. Cependant, la Commission Macdonald s'en démarque sur deux points importants: en recommandant que le Sénat soit élu selon la formule de la représentation proportionnelle, et en rejetant l'idée d'accorder aux sénateurs un degré important d'indépendance vis-à-vis de leur parti.

Les suggestions des commissaires à l'égard de la réforme du Sénat sont basées sur leur conviction que le Sénat devrait être

---

(39) Canada, Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Rapport, volume III, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

l'incarnation du principe du fédéralisme et assurer la représentation régionale qui fait défaut à la Chambre des communes. Les membres du nouveau Sénat devraient être élus en même temps que les députés à la Chambre des communes. Les commissaires ont déclaré qu'au Sénat, la représentation devrait être pondérée en faveur des régions moins populeuses, mais ils ont rejeté l'idée d'accorder une représentation égale à chaque province ou chaque région, parce que "le Sénat doit tempérer et non entraver la représentation populaire(40)".

Le nouveau Sénat serait élu par mode de représentation proportionnelle dans des circonscriptions électorales à six sièges, le nombre de sièges (144) et leur répartition étant les mêmes que ceux que le comité Molgat-Cosgrove a proposés. S'il était élu selon cette formule, le Sénat améliorerait la représentation régionale au Parlement, et donc au Cabinet et dans les caucus de tous les partis.

Les commissaires ont reconnu qu'avec la représentation proportionnelle, le parti au pouvoir aurait probablement assez rarement la majorité des sièges au Sénat, de la même façon qu'il serait hautement improbable qu'un parti qui ne soit pas au pouvoir ait cette majorité. Ils se sont dits d'avis que "des élections simultanées aux deux chambres et l'organisation des partis devraient réduire le danger d'une telle impasse et la paralysie qui pourrait en découler(41)".

Le nouveau Sénat jouirait d'un veto suspensif de six mois, sauf lorsqu'il s'agirait de questions ayant une certaine importance sur le plan linguistique. L'adoption d'une loi exigerait alors la majorité des voix du Sénat ainsi que la majorité des voix des sénateurs francophones.

Le choix de la représentation proportionnelle pour l'élection des sénateurs a probablement constitué l'élément le plus controversé des propositions des commissaires concernant la réforme du Sénat. Les adversaires de la représentation proportionnelle ont fait valoir ce mode d'élection des sénateurs favoriserait l'apparition de partis purement régionaux, ce qui affaiblirait les partis nationaux qui contribuent à atténuer les divergences régionales et à intégrer les points

---

(40) Ibid., p. 448.

(41) Ibid., p. 100.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

de vue. La recommandation proposant d'élire les sénateurs par le mode de la représentation proportionnelle était contraire à l'opinion générale voulant qu'il soit préférable de ne pas introduire une formule électorale aussi complexe dans notre système politique.

B. Le Sénat du "triple E"

Les partisans de la formule du "triple E" réclament la création d'un Sénat directement élu par les Canadiens, auquel les provinces auraient une représentation égale et dont les pouvoirs lui permettraient d'être efficace. Le principe du "triple E" a été officiellement reconnu lorsque le Select Special Committee on Upper House Reform de l'Alberta y a souscrit dans son rapport de mars 1985(42), que l'assemblée législative provinciale a approuvé en principe le 27 mai suivant en adoptant à l'unanimité une motion en ce sens. Cet appui a été le tremplin national de la formule dite du Sénat du "triple E".

Le comité albertain recommandait de "conserver au Sénat du Canada le rôle primordial qui lui avait été défini par les Pères de la Confédération, à savoir de représenter les régions (c'est-à-dire les provinces) dans le processus décisionnel fédéral(43)". Il proposait en outre que le Sénat continue à faire office d'"organe de second examen objectif". Enfin, il concluait que le Sénat ne devait pas être le lieu de négociations intergouvernementales. Dans cette optique, le comité recommandait de prévoir dans la Constitution la tenue régulière de Conférences des premiers ministres.

Le comité était d'avis que seul un Sénat directement élu "serait légitime et capable d'exercer pleinement les pouvoirs politiques et législatifs étendus qu'il doit avoir pour contribuer d'une façon plus que symbolique aux travaux du Parlement canadien(44)". Souscrivant au point de vue de la majorité des Albertains, selon lequel le Canada est composé de partenaires égaux, le comité concluait que "seule la représentation égale des provinces assurerait aux Canadiens le gouvernement fédéral équilibré

---

(42) Strengthening Canada, Edmonton, mars 1985.

(43) Ibid., p. 4.

(44) Ibid., p. 24.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

qu'ils méritent[45]". Ainsi, le nouveau Sénat compterait 64 sénateurs, six pour chaque province et deux pour chaque territoire. Les sénateurs seraient élus à la majorité simple des voix, comme c'est maintenant le cas dans les élections fédérales et provinciales. Ils représenteraient des circonscriptions dont les frontières coïncideraient avec celles des provinces et ils seraient élus pour une période correspondant à la durée de deux législatures provinciales. Dans chaque province, trois sénateurs seraient élus chaque fois qu'il y aurait des élections provinciales, et les électeurs pourraient voter pour trois candidats.

Le nouveau Sénat aurait le pouvoir de présenter des mesures législatives, sauf des mesures financières ou fiscales. Il pourrait aussi présenter des motions de crédits relatives à son propre budget de fonctionnement. Il aurait le pouvoir d'amender tout projet de loi et d'y opposer son veto, sauf dans le cas de projets de loi de crédits. Il conserverait son veto suspensif actuel de 180 jours en ce qui concerne les mesures à caractère constitutionnel. La Chambre des communes pourrait, à la majorité simple des voix, annuler le veto opposé par le Sénat aux mesures financières ou fiscales. Dans le cas d'autres types de projets de loi, la Chambre aurait besoin d'une majorité plus importante, soit d'une proportion de députés plus élevée que celle des sénateurs défavorables. Le Sénat disposerait de 90 jours pour l'examen des mesures financières ou fiscales et de 180 jours pour l'étude de toute autre mesure législative. Il ne pourrait s'opposer aux modifications des lois canadiennes touchant les langues officielles qu'avec une double majorité, c'est-à-dire la majorité des sénateurs et une majorité de sénateurs francophones ou de sénateurs anglophones, selon le cas. Enfin, tous les traités non militaires devraient être ratifiés par le nouveau Sénat.

Les recommandations relatives à l'organisation du nouveau Sénat sont fondées sur la conviction que si cette chambre a pour rôle de représenter les régions (ou les provinces) du pays, il doit être structuré de façon à défendre leurs intérêts plutôt que ceux des partis politiques nationaux. Par conséquent, la réforme entraînerait l'abolition des rôles traditionnels du gouvernement et de l'opposition au Sénat, ainsi que des

---

(45) Ibid., p. 26.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

postes de leader du gouvernement et de leader de l'opposition. Les sénateurs seraient regroupés par délégations provinciales, sans égard à leur affiliation politique. Chaque délégation provinciale se choisirait un président. Les dix présidents provinciaux, sous la gouverne du Président élu du Sénat, constitueraient le Conseil exécutif du Sénat. Ce conseil établirait l'ordre des travaux du Sénat et nommerait les présidents et les membres des comités. Enfin, les sénateurs ne pourraient être nommés au Cabinet parce que, dans une telle éventualité, le principe de la solidarité ministérielle l'emporterait sur la responsabilité des sénateurs à titre de représentants de leurs provinces respectives.

Quelles sont les chances d'une réforme du Sénat selon la formule du "triple E"? Jusqu'à maintenant, cette formule n'a de partisans que dans les provinces de l'Ouest. La Canada West Foundation et le Canadian Committee for a "Triple E" Senate s'efforcent de gagner le public à l'idée de la création d'un Sénat de ce type. Dans son rapport, le Comité mixte spécial de l'Entente constitutionnelle de 1987 écrit qu'aucun des témoins favorables au maintien d'une forme quelconque de Sénat ne s'opposait à l'idée d'un Sénat élu(46). Par contre, les deux autres caractéristiques du Sénat dit du "triple E" suscitaient des inquiétudes. Le Comité mixte a conclu son examen des témoignages relatifs aux propositions de réforme du Sénat en soulignant qu'"il subsiste [...] bien des interrogations concernant la formule du "triple E" pour le Sénat. Jusqu'ici, aucun consensus politique ou public ne s'est dégagé à ce sujet(47)". Par exemple, il est évident que le principe de la représentation égale ne présente aucun intérêt pour le Québec et l'Ontario, qui contrôlent actuellement chacune le quart du Sénat. En outre, si le nouveau Sénat doit disposer de pouvoirs réels, ses rapports avec la Chambre des communes et, en particulier, les dispositions permettant de prévenir ou de résoudre les impasses devront faire l'objet d'un examen très attentif.

---

(46) Canada, Procès-verbaux et témoignages du Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes de l'Entente constitutionnelle de 1987, Rapport, fascicule n° 17, 9 septembre 1987.

(47) Ibid., p. 96.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

C. L'opinion publique

Le meilleur espoir des partisans d'un Sénat électif demeure l'opinion publique canadienne. En effet, les sondages démontrent sans équivoque l'existence d'un courant de sympathie en faveur d'un tel régime. L'opinion semble, il est vrai, hésitante vis-à-vis des trois grandes options (le statu quo, l'abolition et la réforme), puisque les sondages CROP réalisés pour le compte de la "Canada West Foundation" en 1981 et en septembre 1983 ont donné les résultats suivants:

	1981	1983
Statu quo	30	28
Abolition	20	16
Réforme	31	35
Sans opinion	19	20
	100	99

Toutefois, lorsqu'on demande aux répondants d'indiquer quelle solution ils préféreraient si le Sénat devait être réformé, l'élection directe l'emporte de très loin.

	1981	1983
Nomination	8	5
Élection indirecte	23	16
Élection directe	69	79
	100	100

Les analystes de la Canada West Foundation semblent donc fondés d'affirmer que le consensus sur cette question est probablement plus fort que sur tout autre enjeu politique de l'heure. Le revers de la médaille, c'est que la préférence des Canadiens pour un Sénat électif évoque un peu l'attitude des Européens face à l'intégration européenne: fortement sympathiques à l'idée, ils sont cependant loin de juger sa réalisation prioritaire. L'indifférence relative du public à l'égard de la réforme du Sénat est illustrée par un sondage CROP réalisé en avril 1983

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

pour le compte du Centre d'information sur l'unité canadienne. Priés d'indiquer, par ordre prioritaire, l'importance que revêtait pour eux une série d'enjeux, les répondants ont placé la réforme du Sénat au onzième rang. Des humoristes ont fait observer que si l'intérêt pour le sujet n'avait pas atteint un niveau plus bas, c'est que la liste des enjeux proposés ne comportait que onze sujets.

Le même sondage a fourni quelques indications sur l'attitude du public face à certains autres aspects de la réforme du Sénat. Ainsi, l'égalité des provinces ne recueille l'appui que de 21 p. 100 des répondants, 48,5 p. 100 préférant que chaque province dispose d'un nombre de sièges proportionnel à sa population. L'idée que les sénateurs francophones exercent des pouvoirs spéciaux sur les questions touchant la langue et la culture françaises n'est appuyée que par 28,9 p. 100 des répondants et rejetée par 59,4 p. 100 d'entre eux. Le sondage mené en septembre 1983 par le même organisme montre que la protection du français devrait constituer un rôle important d'un Sénat élu pour seulement 18 p. 100 des Canadiens et révèle en particulier l'existence d'un fort clivage linguistique à cet égard: 49 p. 100 des francophones attachent de l'importance à cette fonction, contre seulement 6 p. 100 des anglophones. Le public semble disposé à ne concéder au Sénat élu qu'un droit de veto suspensif (48,5 p. 100) plutôt qu'un veto absolu (12,2 p. 100) ou aucun veto du tout (22,3 p. 100). Enfin, on perçoit l'Alberta comme étant la principale bénéficiaire d'une telle réforme (30 p. 100), bien que 20 à 26 p. 100 des répondants aient nommé une des autres provinces (des choix multiples étaient permis).

Les résultats d'un sondage Gallup publiés le 5 octobre 1987 ont fourni d'autres indications sur la réforme du Sénat. Il faut se rappeler que le sondage avait été effectué au moment où le Sénat s'efforçait d'amender le projet de loi C-22, Loi modifiant la Loi sur les brevets. Pour permettre aux répondants de préciser comment ils entrevoyaient l'avenir du Sénat, les enquêteurs leur ont proposé trois choix. Les réponses ont donné ceci: 46 p. 100 des personnes interrogées étaient en faveur d'un Sénat électif, 23 p. 100 ont opté pour l'abolition, 15 p. 100 ont penché pour le maintien du système actuel (nomination des sénateurs),

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

et 17 p. 100 n'ont pas répondu[48]. En réponse à une deuxième question, 46 p. 100 ont dit que le Sénat devait continuer d'avoir le droit de refuser un projet de loi adopté par la Chambre des communes, alors que 38 p. 100 voulaient que ce pouvoir lui soit retiré et que 17 p. 100 n'ont pas exprimé d'avis.

Les résultats des sondages établissent donc clairement que les Canadiens en général sont en faveur d'un Sénat électif. Cependant, ils révèlent aussi l'absence de consensus sur d'autres aspects de la réforme, comme l'égalité de représentation des provinces, le type de veto qu'exercerait le Sénat ou la reconnaissance d'un rôle spécial concernant la protection de la langue et de la culture françaises.

Pendant que l'on débattait différentes propositions visant à faire du Sénat un organe électif, le gouvernement fédéral a pris l'initiative, en 1985, de proposer une réforme restreinte du Sénat. C'est cette initiative que nous allons maintenant examiner.

PROJET DE MODIFICATION CONSTITUTIONNELLE CONCERNANT LES POUVOIRS DU SÉNAT

Le 9 mai 1985, le ministre de la Justice, l'honorable John Crosbie, a présenté à la Chambre des communes un projet de résolution visant à autoriser la modification des dispositions de la Constitution du Canada définissant les pouvoirs du Sénat. La résolution engageait également le premier ministre du Canada à convoquer une conférence des premiers ministres avant la fin de 1987 en vue d'examiner des propositions de réforme du Sénat. C'est le temps que le Sénat avait mis à étudier le projet de loi C-11, Loi portant pouvoir d'emprunt, qui a motivé la présentation de la résolution.

La résolution proposait de limiter le pouvoir du Sénat sur les projets de loi de finances à un veto suspensif de 30 jours. Chaque projet de loi de cette nature serait revêtu d'une attestation du Président de la Chambre des communes qui ne pourrait être contestée en justice. La

---

(48) Il faudrait s'abstenir de comparer les résultats de ce sondage avec ceux des sondages CROP effectués pour le compte de la Canada West Foundation, car les choix proposés aux répondants étaient différents.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

résolution octroyait au Sénat un droit de veto suspensif de 45 jours pour tous les autres projets de loi. Enfin, si le Sénat proposait des amendements à une mesure adoptée par la Chambre et que celle-ci refusait de les agréer dans les 15 jours, la résolution proposait que le projet de loi soit considéré comme ayant été adopté par le Sénat dans la forme proposée par la Chambre. Seuls les amendements du Sénat que les Communes auraient agréés figureraient dans la version finale du projet de loi qui recevrait la sanction royale.

La résolution a fait l'objet d'un débat le 7 juin 1985 mais n'a jamais fait l'objet d'un vote. Elle a expiré au Feuilleton de la Chambre des communes lorsque la session a été prorogée le 28 août 1986.

Par souci de réconciliation nationale, le premier ministre Brian Mulroney a lancé une vaste offensive constitutionnelle qui a abouti à la conclusion d'un accord constitutionnel le 3 juin 1987. Nous allons maintenant examiner les dispositions de cet accord qui concernent la réforme du Sénat.

L'ACCORD CONSTITUTIONNEL DE 1987

L'Accord constitutionnel de 1987 propose un mécanisme pour combler les vacances qui se produisent au Sénat. Deux autres dispositions intéressent également le Sénat, soit celles concernant la formule de modification et la tenue de conférences des premiers ministres.

A. Les vacances au Sénat

La Modification constitutionnelle de 1987 ajouterait un nouvel article 25 à la Loi constitutionnelle de 1867, concernant la procédure à suivre pour les nominations au Sénat. Désormais, toute vacance au Sénat serait comblée à partir d'une liste de personnes dont les noms auraient été proposés par le gouvernement de la province concernée. Cependant, le gouvernement du Canada nommerait la personne qui lui agrée. Plus précisément, c'est le Conseil privé de la Reine pour le Canada (c.-à-d. le Cabinet fédéral) qui recommanderait au gouverneur général d'appeler à siéger au Sénat la personne dont la candidature lui agrée.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Cette nouvelle façon de procéder garantirait donc que seules les personnes dont la candidature agrée aux deux paliers de gouvernement seraient nommées au Sénat. En outre, l'accord politique accompagnant la Modification constitutionnelle de 1987 prévoyait que le nouveau mode de nomination des sénateurs prendrait effet dès la signature de l'Accord, avant même la proclamation des modifications, et s'appliquerait jusqu'à ce que des modifications constitutionnelles soient adoptées pour le Sénat en général.

Le gouvernement de Terre-Neuve a été le premier à tirer parti du nouveau mode de nomination des sénateurs. En effet, le Cabinet du premier ministre a annoncé, le 30 décembre 1987, la nomination au Sénat de l'ex-ministre de l'Énergie de Terre-Neuve, Gerald Ottenheimer.

Certains partisans de la réforme du Sénat n'ont pas bien accueilli la procédure temporaire prévoyant la participation des provinces à la nomination des sénateurs. Le Canadian Committee for a "Triple E" Senate et la Canada West Foundation ont demandé qu'aucun sénateur ne soit nommé tant qu'il n'y aura pas eu de véritable réforme du Sénat, de sorte que le mode de nomination temporaire soit effectivement une mesure temporaire.

La procédure de nomination elle-même a suscité certaines inquiétudes. Elle ne peut être mise en application que si les deux paliers de gouvernement réussissent à trouver des candidats qui leur conviennent mutuellement. Rien n'est toutefois prévu pour le cas où une province refuserait de présenter une liste de candidats. En outre, le gouvernement fédéral n'est pas tenu de combler un poste vacant: en cas de désaccord, un siège pourrait demeurer vacant. Enfin, bien que le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest aient tous les deux droit à un siège au Sénat, l'Accord ne donne pas à leur gouvernement le droit de présenter une liste de candidats.

B. La formule de modification

La Modification constitutionnelle de 1987 ajouterait entre autres aux éléments de la Constitution qui ne peuvent être modifiés qu'avec

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

le consentement unanime de la Chambre des communes, du Sénat(49) et de l'assemblée législative de chaque province le mode de sélection des sénateurs, le nombre des sièges au Sénat auxquels a droit une province, ainsi que les exigences de résidence des sénateurs. Grâce à ce droit de veto, aucune province ne serait tenue d'accepter une réforme du Sénat qui ne répondrait pas à ses attentes. Par ailleurs, il est fort probable qu'un compromis sera plus difficile à atteindre lorsque la règle de l'unanimité aura remplacé l'actuelle formule 7-50.

C. Les conférences des premiers ministres

L'Accord ajouterait à la Loi constitutionnelle de 1982 l'article 50, qui prévoit que le premier ministre du Canada convoque au moins une fois l'an une conférence constitutionnelle des premiers ministres, la première devant avoir lieu au plus tard à la fin de 1988. La réforme du Sénat (son rôle et ses fonctions, ses pouvoirs, le mode de sélection des sénateurs et la représentation au Sénat), les rôles et responsabilités en matière de pêches ainsi que "toutes autres questions dont il est convenu" figureraient à l'ordre du jour de ces conférences.

Étant donné l'obligation de tenir chaque année une conférence constitutionnelle ayant à son ordre du jour la réforme du Sénat, celle-ci fera nécessairement l'objet des discussions d'ordre politique dans les années à venir. Toutefois, comme on a pu le constater dans l'application de dispositions de la Loi constitutionnelle de 1982 exigeant la tenue de conférences constitutionnelles sur les droits des autochtones, ce type d'obligation ne garantit pas nécessairement la conclusion d'ententes. En outre, tout accord intervenu relativement à la réforme du Sénat lors d'une de ces conférences serait assujetti à la formule de modification de l'Accord constitutionnel de 1987, selon laquelle le consentement unanime du Parlement et de l'assemblée législative de chaque province est nécessaire.

---

(49) Le Sénat conserverait le droit de veto suspensif de 180 jours dont il jouit actuellement pour ce qui est des modifications à la Constitution.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

CONCLUSION

Quelles sont les perspectives d'avenir du Sénat?

Le débat sur la réforme du Sénat est presque aussi vieux que la Confédération elle-même. Lors de sa création, la Chambre haute du Parlement canadien correspondait à celles qu'on retrouvait dans les principaux pays occidentaux. Presque partout ailleurs, ces organes ont été abolis ou ont vu réduire leurs pouvoirs formels. Pour sa part, le Sénat canadien a choisi de s'adapter au contexte démocratique en entérinant sans y changer un iota la plupart des lois adoptées par les Communes et en n'apportant aux autres que des amendements mineurs dont la pertinence a été d'emblée reconnue par l'autre chambre. Toutefois, de récentes tentatives du Sénat de modifier la substance de projets de loi adoptés par la Chambre des communes ont suscité un nouvel examen des pouvoirs de notre Chambre haute dont les membres sont nommés.

Pendant longtemps, le Sénat a judicieusement évité de devenir un enjeu politique de première importance, mais il n'a pu éviter que l'on s'interroge, dans le cadre de réflexions globales sur la réforme du fédéralisme canadien, sur la façon dont il a rempli son rôle de représentant des régions. Et sur ce point, le jugement du gouvernement canadien en 1978 traduit sans nul doute une opinion répandue:

> Le Sénat canadien, tel qu'actuellement constitué, ne répond plus au besoin qu'a le pays d'une Chambre fédérale où pourraient être examinés avec indépendance et autorité toute la gamme des problèmes régionaux et des répercussions de nos politiques nationales sur les diverses régions. La Chambre des communes ne peut pas remplir pleinement cette fonction, la discipline de parti inhérente au régime parlementaire imposant à ses membres une perspective nationale. Le Sénat, dont les membres sont tous nommés par le gouvernement fédéral, n'a pu devenir le forum qui aurait permis de comprendre et de résoudre les contradictions qui apparaissent parfois entre nos objectifs nationaux et régionaux(50).

---

(50) Pierre Elliott Trudeau, Le temps d'agir. Jalons du renouvellement de la fédération canadienne, 1978, p. 25.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Pareille carence est d'autant plus sérieuse que la représentation régionale constitue précisément la justification première du bicamérisme en régime fédéral. La solution à ce problème a d'abord été cherchée du côté du Bundesrat ouest-allemand: un Sénat nommé par les gouvernements des provinces aurait certainement exprimé les préoccupations de ceux-ci. Le gouvernement fédéral y a toutefois vu une invasion de ses prérogatives, sinon un cheval de Troie provincial rompant en faveur des provinces l'équilibre intergouvernemental canadien, et l'opinion n'a jamais été très favorable à un tel projet. L'idée d'un Sénat élu, autrefois rejetée d'emblée, vise à rompre l'impasse dans laquelle est plongé le débat depuis 1980. Tous conviennent qu'elle conférerait aux sénateurs une autorité plus considérable. Certains s'interrogent cependant sur l'importance de l'input régional au sein de cette chambre. Un Sénat élu se différencierait-il de la Chambre des communes simplement par une distribution des sièges un peu plus favorable aux provinces peu peuplées de l'Atlantique et des Prairies? Si oui, satisferait-il ceux qui veulent lui voir jouer un rôle de représentation purement régionale? Les partisans d'un Sénat dit du "Triple E" réussiront-ils à imposer cette formule comme étant la meilleure solution pour réformer le Sénat du Canada? Les conférences constitutionnelles annuelles qui doivent commencer à se tenir en 1988 devront se pencher sur ces questions, et l'ouverture de pourparlers officiels sur la réforme du Sénat stimulera sans doute le débat public à ce sujet.

BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

ANNEXE

Note sur le tableau comparatif des Sénats élus

Pour chacun des onze critères retenus, la note la plus élevée à été attribuée à l'option assurant au Sénat le maximum d'autorité, de prestige et d'indépendance.

1. Le Sénat peut-il renverser le gouvernement?
   Oui: 10 points
   Non: 0

2. Le Sénat dispose-t-il à l'endroit des projets de loi en général
   d'un veto absolu? 15 points
   d'un veto suspensif? 7
   d'un veto suspensif, sauf pour les questions linguistiques où il dispose d'un veto absolu? 9
   d'aucun pouvoir de veto? 0

3. Le Sénat dispose-t-il à l'endroit des projets de loi de subsides
   d'un veto absolu? 10 points
   d'un veto suspensif? 5
   d'aucun pouvoir de veto? 0

4. Le Sénat dispose-t-il à l'endroit des modifications constitutionnelles
   d'un veto absolu? 10 points
   d'un veto suspensif? 5
   d'aucun pouvoir de veto? 0

5. Les sénateurs ont-ils le pouvoir de présenter
   des projets de loi de toute nature? 10 points
   des projets de loi de toute nature à l'exception des projets de loi de nature financière? 5
   Aucun pouvoir en ce domaine 0

6. Le Sénat doit-il ratifier certains traités?
   Oui: 5 points
   Non: 0

7. Le Sénat doit-il ratifier certaines nominations?
   Oui: 5 points
   Non: 0

8. La discipline de parti au sein du Sénat est-elle
   nulle ou faible? 10 points
   moyenne? 5
   forte? 0